

BGer 8D_6/2022 vom 21. Dezember 2022

Bundesgericht, 2022-12-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8D_6_2022

FR: TF 8D_6/2022 du 21 décembre 2022

IT: TF 8D_6/2022 del 21 dicembre 2022

Erwägungen

E. 1.1

Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die weiteren Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 29 Abs. 1 BGG ; vgl. BGE 145 V 57 E. 1.1 mit Hinweisen).

E. 1.2

Das angefochtene Urteil ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, das heisst eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG . Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist.

Gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG ist auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig, wenn der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt. Nach Auffassung des kantonalen Gerichts wird dieser Streitwert, der in der Lohndifferenz vom 1. August 2020 bis zum 31. Juli 2022 von insgesamt Fr. 5000.- bestehe, hier nicht erreicht. Entsprechend der vorinstanzlichen Rechtsmittelbelehrung (vgl. Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG) erhebt die Beschwerdeführerin deshalb subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG . Bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis bestimmt sich der Streitwert im Verfahren vor Bundesgericht allerdings nicht auf der Basis der Lohndifferenz in der Zeit zwischen Anstellung (1. August 2020) und frühestmöglicher Auflösung des Arbeitsverhältnisses bei Eingang der Beschwerde (31. Juli 2022), sondern nach Art. 51 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 4 BGG. Entsprechend dem Zeitraum bis zum Erreichen des Pensionsalters der Beschwerdeführerin ist zur Berechnung des Streitwertes vom fünfzehnfachen Betrag der einjährigen Lohndifferenz von Fr. 2500.- auszugehen, weshalb die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- nach Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG klar überschritten wird. Da auch die übrigen Verfahrensvorschriften erfüllt sind, kann die demzufolge fälschlicherweise als subsidiäre Verfassungsbeschwerde bezeichnete Eingabe als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten entgegengenommen werden (vgl. Urteil 8D_7/2019 vom 13. Februar 2020 E. 1 mit Hinweis). Von einer Rückweisung zur Verbesserung des Mangels im Sinne von Art. 112 Abs. 3 BGG kann unter diesen Umständen abgesehen werden.

E. 2.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 und 96 BGG erhoben werden. Die Verletzung kantonaler Bestimmungen bildet - abgesehen von den hier nicht gegebenen Fällen gemäss Art. 95 lit. c-e BGG - nur dann einen zulässigen Beschwerdegrund, wenn eine derartige Rechtsverletzung einen Verstoß gegen Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG , wie insbesondere das

Willkürverbot (Art. 9 BV), zur Folge hat (BGE 133 II 249 E. 1.2.1; ARV 2009 S. 311, 8C_340/2009 E. 1.2; Urteil 8C_594/2010 vom 25. August 2011 E. 1.2). Beim Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) handelt es sich nicht um ein verfassungsmässiges Recht, sondern bloss um ein verfassungsmässiges Prinzip, welches im Zusammenhang mit der Anwendung von kantonalem Recht vom Bundesgericht nur unter dem Blickwinkel der Willkür geprüft wird (BGE 135 V 172 E. 7.3.2 ; 134 I 153 E. 4). Nach der Rechtsprechung liegt Willkür vor, wenn das angefochtene Urteil offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist; dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE 142 V 513 E. 4.2; 139 III 334 E. 3.2.5 ; 138 I 49 E. 7.1 und 305 E. 4.3; 138 IV 13 E. 5.1; 138 V 74 E. 7; Urteile 8C_69/2015 vom 18. Juni 2015 E. 1.3; 8C_343/2014 vom 27. Januar 2015 E. 2).

E. 2.2

Hinsichtlich der Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rügepflicht. Das Bundesgericht prüft eine solche Rüge nur insofern, als sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG). Macht die Beschwerde führende Partei eine Verletzung des Willkürverbots von Art. 9 BV geltend, genügt es nicht, wenn sie einfach behauptet, das angefochtene Urteil sei willkürlich. Sie hat vielmehr anhand der Erwägungen des angefochtenen Urteils im Einzelnen aufzuzeigen, inwiefern dieses offensichtlich unhaltbar ist (BGE 137 V 57 E. 1.3; 134 II 349 E. 3; Urteil 8C_910/2014 vom 20. März 2015 E. 3).

E. 3

Streitig ist, ob die Vorinstanz Bundesrecht verletzte, indem sie die Lohnfestsetzung unter Berücksichtigung von 17 anrechenbaren Unterrichts- und Berufsjahren bestätigte.

E. 4.1

Die hier massgebenden rechtlichen Grundlagen werden im angefochtenen Urteil zutreffend dargelegt. Es sind dies im Wesentlichen das Lehrpersonalgesetz des Kantons Zürich vom 10. Mai 1999 (LPG; LS 412.31) und die Lehrpersonalverordnung des Kantons Zürich vom 19. Juli 2000 (LPVO; LS 412.311; Aufhebungsdatum 1. Januar 2021) sowie die hinsichtlich des Arbeitsverhältnisses ergänzend anwendbaren Bestimmungen für das übrige Staatspersonal (vgl. § 2 LPG), mithin insbesondere das kantonale Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG; LS 177.10). Darauf wird verwiesen.

E. 4.2

Im Zentrum stehen die nachfolgend zitierten kantonalen Verordnungsbestimmungen. Gemäss § 14 Abs. 1 LPVO werden die Lehrpersonen in fünf Lohnkategorien eingereiht. Neu in den Schuldienst eintretende Lehrpersonen werden in Stufe 1 (der entsprechenden Lohnkategorie) eingestuft, sofern die Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten nicht zu einer höheren Einstufung führt (§ 16 Abs. 1 LPVO). Unterrichts-, Schulleitungs- und andere Berufstätigkeiten werden ab dem vollendeten 22. (Kindergartenstufe), dem vollendeten 23. (Primarstufe) oder dem vollendeten 24. Altersjahr (Sekundarstufe) gegen schriftlichen Nachweis wie folgt angerechnet: Unterrichtstätigkeiten in Klassen und als Förderlehrpersonen sowie Schulleitungstätigkeit an der Volksschule, an Privatschulen

gemäss § 68 VSG, an Sonderschulen oder in Sonderschulheimen zu 100 % (§ 16 Abs. 2 lit. a LPVO); anderweitige Unterrichtstätigkeit oder schulische Therapietätigkeit mit Schülerinnen und Schülern der Volksschulstufe oder der Sekundarstufe II sowie Unterrichtstätigkeit in der Lehrerbildung zu 75 %, sofern dieselbe Zeitspanne nicht bereits unter lit. a angerechnet wurde (lit. b); anderweitige Berufstätigkeit, Aus- und Weiterbildung sowie Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit zu 50 %, sofern dieselbe Zeitspanne nicht bereits unter lit. a oder b angerechnet wurde (lit. c). Eine Anrechnung von Tätigkeiten gemäss § 16 Abs. 2 LPVO erfolgt höchstens bis zur Stufe, in welche die Lehrperson eingestuft wäre, wenn sie während der anrechenbaren Zeit unterrichtet hätte (§ 16 Abs. 5 Satz 1 LPVO).

E. 5

Das kantonale Gericht hielt fest, dass bereits mit der unbestrittenen Einreihung der Beschwerdeführerin in die Lohnkategorie IV wesentliche Elemente der Anforderungen an ihre konkrete Tätigkeit und ihre Ausbildung berücksichtigt worden seien. Bei derlohneinstufung innerhalb einer Lohnkategorie bestehe unter dem Gesichtspunkt einer verfassungskonformen Entlohnung ein erheblicher Ermessensspielraum, der hier jedoch durch die Regelung von § 16 Abs. 2 LPVO eingeschränkt werde. Auf dieser Basis sei die Anrechnung der von der Beschwerdeführerin im Zeitraum von August 1993 bis August 2000 geleisteten Nachhilfe und Gymnasiums Vorbereitung zu 50 % nachvollziehbar. Auch die Anrechnung ihrer Lehrtätigkeit von August 2002 bis August 2007 zu 75 % sei nicht zu beanstanden. Eine "Kumulierung" ihrer verschiedenen Beschäftigungen und folglich Anrechnung zu 100 % anstatt zu 75 % sei in der LPVO nicht vorgesehen. Die Anrechnung der Tätigkeit im Rahmen der Anstellung an der Hochschule W. _____ zu 50 % sei ebenfalls rechtmässig, denn ihr Didaktikunterricht für Studierende, die künftig auf der Sekundarstufe 2 unterrichteten, sei nicht mit ihrer Unterrichtstätigkeit an der Pädagogischen Hochschule im Rahmen der Lehrerausbildung für die Volksschule zu vergleichen, was eine unterschiedliche Anrechnung der beiden Tätigkeiten erlaube. Soweit die Beschwerdeführerin die Anrechnung der Tätigkeit an der Primarschule X. _____ vom 11. Mai bis 10. Juli 2020 für ein ganzes Jahr verlange, sei ihr nicht zu folgen, da die Anrechnung auf die tatsächliche Arbeitsdauer begrenzt sei. Offen gelassen werden könne, ob und inwiefern ihr die Anstellung am Institut Y. _____ zwischen August 2001 und August 2002 anzurechnen sei, da es so oder anders bei der vorgenommenen, rechtmässigen Einstufung bleibe und die nach § 16 Abs. 2 LPVO angerechnete Berufserfahrung keinen Einfluss auf die zukünftige Lohnentwicklung der Beschwerdeführerin habe.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des "Rechts auf eine Begründung" und des Anspruchs auf richtige Zusammensetzung des kantonalen Gerichts, da sie vorinstanzlich eine abstrakte Normenkontrolle hinsichtlich § 16 Abs. 2 lit. b und c LPVO verlangt habe. Das angefochtene Urteil sei durch einen Einzelrichter gefällt worden, obwohl das Verwaltungsgericht gemäss § 38a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2) in Fünferbesetzung über Rechtsmittel gegen Erlasse zu entscheiden habe.

Da die in Frage stehende Fassung des § 16 LPVO bereits seit 1. Januar 2011 in Kraft stand, fällt hier eine direkte Anfechtung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle schon aufgrund des Zeitablaufs ausser Betracht. Die Rüge, eine kantonale Norm widerspreche der

Bundesverfassung, kann jedoch auch noch bei der Anfechtung einer dieser Normen anwendenden Entscheids vorgebracht werden (vorfrageweise bzw. sog. konkrete oder inzidente Normenkontrolle; vgl. Urteile 2C_397/2021 vom 25. November 2021 E. 4; 2C_236/2020 vom 28. August 2020 E. 1.5 mit Hinweisen). Weshalb das kantonale Gericht diese hier einzig noch mögliche vorfrageweise Normenkontrolle in Fünferbesetzung hätte vornehmen müssen, wird in der Beschwerde ans Bundesgericht nicht einmal ansatzweise dargelegt. Schon aus diesem Grund erübrigen sich Weiterungen.

E. 6.2

Aus dem Einwand der Beschwerdeführerin, das kantonale Gericht habe in willkürlicher Weise den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt, indem sie die Rechtmässigkeit des Widerrufs vom 24. September 2020 nicht abgeklärt und die damit verbundenen rechtlichen Folgen nicht in ihr Urteil habe einfließen lassen, lässt sich ebenfalls nichts zu ihren Gunsten ableiten. Im angefochtenen Urteil wird festgestellt, dass sich der Beschwerdegegner mit dem am 10. Dezember 2020 vorgenommenen Widerruf der Anstellungsverfügung vom 24. September 2020 widersprüchlich verhalten habe, weshalb der Beschwerdeführerin für den Aufwand des aufgrund dieses Fehlers notwendig gewordenen (zweiten) Rekurses eine Parteientschädigung zugesprochen werde. Es ist nicht einzusehen, weshalb sich die Vorinstanz darüber hinaus mit weiteren Aspekten dieses Versehens des Beschwerdegegners hätte befassen müssen.

Dem Einspracheentscheid vom 23. September 2020 lässt sich entnehmen, zu welchem Prozentsatz die in der Vergangenheit ausgeübten Tätigkeiten gemäss der detaillierten Regelung in § 16 Abs. 2 LPVO angerechnet wurden. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durfte die Vorinstanz deshalb auch in Bezug auf die Begründung des Einspracheentscheids vom 23. September 2020 verneinen unter Hinweis darauf, dass der Beschwerdeführerin dessen sachgerechte Anfechtung ohne Weiteres möglich gewesen sei (vgl. BGE 142 II 49 E. 9.2; 142 III 433 E. 4.3.2 mit Hinweisen).

E. 6.3

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin eine willkürliche Nichtanrechnung ihrer Leistung und Erfahrung sowie eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots geltend.

E. 6.3.1

Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird. Darunter fällt auch eine Ungleichbehandlung aus sachlich nicht gerechtfertigter unterschiedlicher Anrechnung der Berufserfahrung. Den Behörden steht bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung allerdings ein grosser Spielraum zu. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, diejenigen Kriterien auszuwählen, die für die Besoldung des Personals massgeblich sein sollen. Verfassungsrechtlich wird verlangt, dass sich die für die Besoldungshöhe relevanten Anknüpfungspunkte vernünftig begründen lassen. Neben der Qualität der geleisteten Arbeit werden in der Gerichtspraxis Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeit als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet (BGE 131 I 105 E. 3.1; Urteil 8C_199/2010 vom 23. März 2011 E. 6.2).

E. 6.3.2.1

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin hat die Vorinstanz das Differenzierungsgebot von Art. 8 BV nicht verletzt, indem sie die 50%ige Anrechnung der Studienzeit am Konservatorium von August 1994 bis August 2000 als Aus- und Weiterbildung im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. c LPVO bestätigt hat. Die Verneinung einer Anrechnung zu 75 % gemäss § 16 Abs. 2 lit b LPVO (für anderweitige Unterrichts- oder schulische Therapietätigkeiten mit Schülerinnen und Schülern der Volksschulstufe oder der Sekundarstufe II sowie Unterrichtstätigkeit in der Lehrerbildung; vgl. E. 4.2 hiervor) ist mit Blick auf die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin lediglich studienbegleitend Nachhilfe und Gymnasiums Vorbereitungskurse gegeben hatte, jedenfalls nicht als willkürlich einzustufen.

E. 6.3.2.2

Gleiches gilt für die 75%ige Anrechnung der von August 2002 bis August 2013 ausgeübten Tätigkeiten. In diesem Zeitraum arbeitete die Beschwerdeführerin schwerpunktmässig für die Hochschule Z._____ (Violine, Didaktik, Liedbegleitung), was allseits unbestritten nicht einer berufsspezifischen und daher zu 100 % anrechenbaren Erfahrung nach § 16 Abs. 2 lit. a LPVO, sondern einer in einem weiteren Sinn nutzbringenden Tätigkeit gemäss § 16 Abs. 2 lit. b LPVO entspricht. Die in diesem Zusammenhang erfolgte Berufung auf die bundesgerichtliche Praxis, konkret auf das Urteil 1C_295/2008 vom 29. Mai 2009, geht fehl. Denn der dort beurteilte Sachverhalt basiert auf einer Vorgängerversion von § 16 Abs. 2 LPVO, der lediglich Anrechnungen zu 50 % oder 100 % vorsah und eine weitere Differenzierung, wie sie nun § 16 Abs. 2 lit. b LPVO mit einer Anrechnung zu 75 % statuiert, gar nicht zulies. Da sich die hier vom Volksschulamt vorgenommene und vorinstanzlich bekräftigte 75%ige Anrechnung der Berufserfahrung auch unter Einbezug der neben der Unterrichtstätigkeit an der Hochschule Z._____ ausgeübten Beschäftigungen (Unterricht am Gymnasium Y._____ etc.) nicht als willkürlich qualifizieren lässt, kann offen bleiben, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen es sich rechtfertigen liesse, verschiedene, gleichzeitig gewonnene Berufserfahrungen im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. b LPVO statt zu 75 % zu 100 % anzurechnen.

E. 6.3.2.3

Von November 2007 bis Oktober 2019 war die Beschwerdeführerin als Forscherin (Doktorandin, Postdoktorandin und Oberassistentin), Dozentin und Kursleiterin an der Hochschule W._____ tätig. Sie wendet sich gegen die (ab 2013, nach Beendigung der Tätigkeit für die Hochschule Z._____, erfolgte) lediglich 50%ige Anrechnung dieser Beschäftigung mit der Begründung, im Rahmen ihrer Forschung im Bereich Didaktik sei sie in 72 Primarschulklassen als Lehrperson im Umfang von 1440 Stunden eingesetzt worden. Dies entspreche einem jährlichen Pensum von 120 Lektionen, was mithin drei bis vier Lektionen pro Woche beinhalte. Unterrichtstätigkeiten in Klassen seien unabhängig vom tatsächlichen Beschäftigungsgrad zu 100 % anzurechnen. Eine Gleichsetzung dieser Tätigkeiten mit jedem beliebigen anderen Beruf, unter Ausserachtlassung der Ausbildung und der spezifischen Berufserfahrung, stelle eine willkürliche Verletzung des Rechtsgleichheitsgebotes von Art. 8 Abs. 1 BV dar und führe überdies zu einem stossenden Ergebnis.

Es ist der Beschwerdeführerin beizupflichten, dass eine Anrechnung ihrer Tätigkeiten bei der Hochschule W._____ zu mehr als 50 % wohl ebenfalls vertretbar wäre. Die

Vorgehensweise des Beschwerdegegners läuft jedoch nicht in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider (vgl. E. 2.1 hiervor), da die sporadischen Einsätze in Primarschulklassen zu Forschungszwecken dem kontinuierlichen Unterricht nach Lehrplan nicht ohne Weiteres gleichgesetzt werden können. Ob allenfalls mit Blick auf die Schwerpunkte der Tätigkeiten an der Hochschule W. _____ auch eine Anrechnung zu 75 % gemäss § 16 Abs. 2 lit. b LPVO in Frage kommen würde, ist eine Wertungsfrage. Deren Beantwortung lässt einen gewissen Spielraum offen. Eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu Lehrpersonen im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. a und b LPVO lässt sich jedenfalls mit Blick auf das Betätigungsfeld der Beschwerdeführerin in der Lehr- und Lernforschung der Hochschule W. _____ insgesamt nicht feststellen.

E. 6.3.2.4

Willkür kann ebenso wenig im Umstand erblickt werden, dass der Beschwerdeführerin im Zeitraum August 2019 bis Juli 2020 nur die Zeiten zu 100 % angerechnet werden, in denen sie tatsächlich eine Anstellung im Schuldienst hatte. Die diesbezüglichen Einwendungen der Beschwerdeführerin sind nicht stichhaltig.

E. 6.3.2.5

Schliesslich macht die Beschwerdeführerin geltend, entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei es nicht unbeachtlich, dass ihre Tätigkeiten im Zeitraum August 2001 bis August 2002 nicht angerechnet worden seien.

Aus dem angefochtenen Urteil geht hervor, dass selbst eine 100%ige Anrechnung eines zusätzlichen Erfahrungsjahrs keine Veränderung der Lohneinstufung oder der zukünftigen Lohnentwicklung gemäss § 24 LPVO zur Folge hätte, nachdem 16 bis 18 anrechenbare Jahre zum selben Anfangslohn führen. Die Beschwerdeführerin vermag nicht aufzuzeigen, weshalb dies unzutreffend bzw. willkürlich oder rechtsungleich sein sollte.

E. 7

Zusammenfassend lassen die Vorbringen der Beschwerdeführerin die vorinstanzliche Beurteilung nicht als willkürlich oder sonstwie verfassungswidrig erscheinen, weshalb es beim angefochtenen Urteil sein Bewenden hat.

E. 8

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

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