

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00005 vom 14. Mai 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2008.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00005 du 14 mai 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00005 del 14 maggio 2008

Regeste

Lohneinstufung | Lohneinstufung mit Kategorienwechsel [Die Beschwerdeführerin unterrichtete ursprünglich als Primarlehrerin. Nach einigen Jahren war sie in einem Teilzeitpensum als Deutschlehrerin für Fremdsprachige tätig und widmete sich zudem der Familienarbeit. Sie erlangte verschiedene Zusatzqualifikationen. Auf das Schuljahr 2006/2007 wurde sie kantonal angestellt und neu eingestuft. Die Beschwerde beanstandete eine zu tiefe Einstufung.] Zu Zuständigkeit und Streitwert (E. 1.1 und 1.2). Auf neu gestellte Sachbegehren ist nicht einzutreten (E. 1.3). Es liegt keine diskriminierende Lohnbenachteiligung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes vor (E. 2). Streitgegenstand und Rechtsgrundlagen (E. 3). Ein Kategorienwechsel war zulässig und der Kanton war nicht an die kommunale Einstufung gebunden. Die von der Beschwerdeführerin geltend gemachte Verletzung von Art.8 Abs.1 BV muss aus verschiedenen Gründen verneint werden: Auf die in der Beschwerde erwähnten Vergleichspersonen kann nicht abgestellt werden, da diese zum einen teilweise ISF-Unterricht erteilten, zum anderen bereits in den 90er Jahren kantonal angestellt waren. Die Lohneinbusse gegenüber der kommunalen Einstufung beträgt lediglich 5.32 % bzw. 10.27 %, was nicht zwingend eine Beseitigung der behaupteten Lohnungleichheit erfordert. Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Deutschlehrerin für Fremdsprache und die Familienarbeit sind insgesamt nur zu 50% anzurechnen; für eine darüber hinausgehende Anrechnung fehlt eine gesetzliche Grundlage. Die unterschiedliche Anrechnung von ISF-Unterricht und von Deutschunterricht für Fremdsprachige stützt sich auf sachliche Gründe (E. 4). Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 5). Abweisung [Abweichende Meinung der Gerichtssekretärin]

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2008.00005 Entscheid der 4. Kammer vom 14. Mai 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretärin Rhea Schircks Denzler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin , gegen Staat Zürich, Beschwerdegegner , betreffend Lohneinstufung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1954, unterrichtete ab 1975 als Primarlehrerin in X an der Mittelstufe während sechs Jahren ein volles Pensum. Von 1981 bis 1983 war sie zu 30 % in X tätig, von 1983 bis 2003 in S zu 40 %, je im Bereich Deutsch als Zweitsprache (DaZ bzw. ehemals Deutsch für Fremdsprachige [DfF]). Als ISF-Lehrperson (ISF = Integrative Schulungsform) hatte sie von 2003 bis 2005 ein Pensum mit unterschiedlichen Lektionenzahlen in S inne. Bis Ende Schuljahr 2006 (Juli 2006) war sie kommunal besoldet und von der Schulgemeinde S in Lohnstufe 14 des Lohnreglements 11.01/12.01 eingeteilt (Jahressalär 100 % = Fr. 118'313.-). Im Laufe des Jahres 2001

absolvierte A eine Zusatzausbildung für Lehrpersonen von Fremdsprachigen an der Pädagogischen Hochschule Zürich (Nachdiplomkurs Migration und Schulerfolg). Am 14. Juli 2006 erlangte sie den Titel eines Master of Arts in "Special Needs Education" an der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich. Auf Beginn des Schuljahrs 2006/2007 (ab August 2006) wurde A für 15 Wochenlektionen ISF-Unterricht an der Oberstufe kantonal angestellt und vom Volksschulamt mit Verfügung vom 7. August 2006 in Stufe 9 des Lohnreglements 12.02 eingereiht (Kategorie IV für Lehrpersonen in der Oberstufe mit Diplom in schulischer Heilpädagogik, Jahressalär 100 % = Fr. 112'013.-). Grundlage dieser Einstufung war, dass ihr die Tätigkeiten als Primarlehrerin und ISF-Lehrperson zu 100 % angerechnet wurden, der DaZ-Unterricht und die von ihr geleistete Familienarbeit jedoch nur zu insgesamt 50 %. Nachdem A gegen diese Einstufung am 22. August 2006 Einsprache erhoben hatte, bestätigte das Volksschulamt seinen Entscheid mit Verfügung vom 22. September 2006. II. Dagegen liess A am 24. Oktober 2006 bei der Bildungsdirektion Rekurs erheben. Sie verlangte darin die Aufhebung der Verfügung vom 22. September 2006 und die Einstufung als ISF-Lehrerin in Lohnstufe 13 des Lohnreglements 12.02 (Jahressalär 100 % = Fr. 124'836.-). Mit Verfügung vom 30. November 2007 wies die Bildungsdirektion den Rekurs ab. III. Gegen den Rekursentscheid liess A am 22. Januar 2008 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, es seien die Verfügung des Volksschulamtes vom 22. September 2006 sowie der Rekursentscheid der Bildungsdirektion vom 30. November 2007 aufzuheben. Ferner sei sie als ISF-Lehrerin ab Schuljahr 2006/2007 neu in Lohnstufe 16 des Lohnreglements 12.02 einzustufen. Die Bildungsdirektion liess sich – verspätet – am 28./29. Februar 2008 vernehmen und Abweisung der Beschwerde beantragen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 Nach § 74 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) ist das Verwaltungsgericht unter anderem nicht zuständig zur Behandlung von Beschwerden gegen Anordnungen und Rekursentscheide über die Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen. Die Anwendung von § 74 Abs. 2 VRG kann jedoch durch höherrangiges Recht ausgeschlossen werden. Dies ist der Fall, wenn ein Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung aufgrund von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht. Nach neuer Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellen Vermögensansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis grundsätzlich zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK dar (vgl. VGr, 27. Juli 2007, PB.2006.00046, E. 2.2.1, www.vgrzh.ch, mit Hinweisen), weshalb auf die vorliegende Beschwerde einzutreten ist. 1.2 Bei Leistungsklagen aus noch andauernden Dienstverhältnissen ergibt sich der Streitwert aus den streitigen Bruttobesoldungsansprüchen bis zum Zeitpunkt der Hängigkeit beim Verwaltungsgericht zuzüglich der Ansprüche bis zur nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 80b N. 3). Die Beschwerde ist am 25. Januar 2008 beim Verwaltungsgericht eingegangen. Gemäss § 8 Abs. 2 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG; LS 412.31) wäre damals das Dienstverhältnis frühestens auf Ende des Schuljahrs 2007/2008 (Juli 2008) kündbar gewesen. Die umstrittene Einstufung der Beschwerdeführerin erfolgte mit Verfügung vom 7. August 2006. Massgeblich für die Streitwertberechnung ist somit die Lohndifferenz für zwei Jahre. Dabei ist zu bedenken, dass die Beschwerdeführerin bis Ende des Schuljahres 2006/2007 (Juli 2007) zu 53.57 %, ab Schuljahr 2007/2008 jedoch zu 100 % beschäftigt war (und ist). Weiter ist zu berücksichtigen, dass sie im Unterschied zum Rekursverfahren

nunmehr die Einstufung in Lohnstufe 16 des Lohnreglements 12.02 verlangt (vorn III). Gemäss dem Lohnreglement 12.02 (Kategorie IV) beträgt der Jahresgrundlohn (13 Monatslohn inbegriffen) für die Lohnstufe 9, in welche die Beschwerdeführerin eingeteilt wurde, Fr. 112'014.- für ein 100 %-Pensum. Der Jahreslohn für Lohnstufe 16 (ebenfalls 100 %) beläuft sich auf Fr. 133'996.-. Angesichts der verschiedenen Arbeitspensen ergibt sich ein Streitwert für das Schuljahr 2006/2007 von Fr. 11'776.- (Lohnstufe 16 bei 53.57 % = Fr. 71'782.- abzüglich Lohnstufe 9 bei 53.57% = Fr. 60'006.-). Für das Schuljahr 2007/2008, als die Beschwerdeführerin ihr Arbeitspensum auf 100 % erhöhte, ergibt sich eine Differenz von Fr. 21'982.- (Fr. 133'996.- abzüglich Fr. 112'014.-). Total beträgt der Streitwert Fr. 33'758.-, weshalb die Kammer zum Entscheid berufen ist (§ 38 Abs. 1 und 2 VRG). 1.3 Neue Sachbegehren sind sowohl im Rekursverfahren als auch im Beschwerdeverfahren nicht zugelassen. Der Antrag darf nur Begehren enthalten, über welche die Vorinstanz entschieden hat oder hätte entscheiden sollen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 35, § 52 N. 3, § 54 N. 4). Demnach ist auf die Beschwerde insofern nicht einzutreten, als die Beschwerdeführerin eine über die im Rekurs beantragte Einstufung (Lohnstufe 13) hinausgehende Lohneinstufung verlangt. 2. Die Beschwerdeführerin behauptet in verschiedener Hinsicht eine lohnmässige Diskriminierung. Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GlG) erfordert aber eine geschlechtsdiskriminierende Lohnbenachteiligung (Kölz/Bosshart/Röhl, § 74 N. 12; Sabine Steiger-Sackmann in: Margrith Bigler-Eggenberger/Claudia Kaufmann [Hrsg.], Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Basel/Frankfurt a.M. 1997, Art. 6 Rz. 46). Die Beschwerdeführerin beruft sich darauf, dass mit wenigen Ausnahmen ausschliesslich Frauen DaZ-Unterricht erteilten. Diese frauenspezifischen Tätigkeiten würden, anders als auch die männlich besetzten, grundsätzlich nur zu 50 % angerechnet, was nicht gerechtfertigt sei. Zudem würden bei einer Lehrerin, die neben der Tätigkeit als Hausfrau und Mutter noch DaZ-Unterricht erteile, trotz der Doppelbelastung nur 50 % der Tätigkeit als Erfahrungsjahre angerechnet. Sie sei daher gegenüber einer Familienfrau, die während der Familienphase nie unterrichtet habe, insofern benachteiligt, als ihr die mit der Unterrichtserteilung erworbene Erfahrung nicht angerechnet werde. Schliesslich liege eine indirekte Diskriminierung vor, indem keine Kumulierung der Tätigkeit als Hausfrau und Mutter und als DaZ-Lehrerin möglich sei, weshalb die Teilzeittätigkeit im Unterschied zu männlich definierten Lohnkarrieren keinen Einfluss auf die Lohnhöhe habe. Soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, dass sich ihre Doppelbelastung als Hausfrau und Mutter und als DaZ-Lehrerin lohnmässig gegenüber einer Lehrerin, die sich lediglich als Hausfrau und Mutter betätige, nicht auswirke, liegt von vornherein keine geschlechtsdiskriminierende Schlechterstellung vor. Eine indirekte geschlechtsspezifische Diskriminierung liegt aber auch nicht darin, dass mit wenigen Ausnahmen nur Frauen DaZ-Unterricht erteilten und sich diesen zu nur 50 % anrechnen lassen könnten. Die überwiegende Zahl der Lehrpersonen an der Volksschule ist weiblich. So wird auch der ISF-Unterricht zu rund 73 % von weiblichen Lehrpersonen erteilt. Demnach übernimmt ein überwiegender Anteil an Frauen nicht nur Lehrtätigkeiten, die zu 50 % (wie DaZ-Unterricht), sondern auch zu 100 % (wie ISF-Unterricht) angerechnet werden. Insofern kann gerade bezüglich der Anrechnung der Berufserfahrung nicht von einer – auch nicht indirekten – geschlechtsspezifischen Diskriminierung der Beschwerdeführerin ausgegangen werden. Schliesslich richtet sich die Frage, ob eine Teilzeittätigkeit Auswirkungen auf die Lohneinstufung habe und welche, im Wesentlichen nicht danach, ob ein Voll- oder ein Teilpensum ausgeübt wird, sondern danach, welche Art Unterricht erteilt

wird (wie beispielsweise DaZ- oder ISF-Unterricht). Auch diesbezüglich kann nicht von einer geschlechtsspezifischen Diskriminierung die Rede gehen.

3. 3.1 Vor Verwaltungsgesetz ist vorab strittig, ob die Beschwerdeführerin durch den Beschwerdegegner am 22. September 2006 korrekt eingestuft wurde (Lohnklasse 9 statt 13). Gemäss § 13 Abs. 1 LPG regelt die Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO) die Entlohnung der Lehrpersonen. Gestützt auf § 16 Abs. 1 LPVO werden neu in den Schuldienst eintretende Lehrpersonen in Stufe 1 eingeteilt, sofern nicht die Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeit zu einer höheren Einstufung führt. Bei Primarlehrerinnen und Primarlehrern wird die Unterrichts- und Berufstätigkeit ab dem 23. Altersjahr dann zu 100 % angerechnet, wenn sie an einer Klasse oder Abteilung der Volksschule und staatlich anerkannten Tagessonderschulen oder Sonderschulheimen unterrichtet haben. Voll angerechnet werden damit nur Unterrichtstätigkeiten, die bezüglich der Fächervielfalt und Betreuungsaufgabe der Tätigkeit der Volksschullehrperson gleichgestellt sind. Unterrichtstätigkeiten im Teilpensum werden anteilmässig berücksichtigt (§ 16 Abs. 2 lit. a LPVO). Zwar wurde § 16 Abs. 2 lit. a LPVO auf Beginn des Schuljahres 2007 (16. August 2007) insofern geändert, als nunmehr auch die Unterrichtstätigkeit als Förderlehrperson zu 100 % angerechnet wird (OS 61, 249 und 255). Dies könnte sich – würde man den DaZ-Unterricht als Förderunterricht betrachten – vorliegend aber erst auf die Einstufung der Beschwerdeführerin ab Schuljahr 2007/2008 auswirken. Allerdings ist der Begründung des einschlägigen Regierungsratsbeschlusses vom 28. Juni 2006 zu entnehmen, dass die Anpassung von § 16 Abs. 2 lit. a LPVO vorab erfolgte, um die neu eingesetzten Schulleitungen zu berücksichtigen (ABl 2006, 808 ff., 812 f.). Die Schuldienste anderer Art, beispielsweise Fachunterricht, Stütz- und Fördermassnahmen oder Deutschunterricht für Fremdsprachige (heute Aufnahmeunterricht DaZ) sowie anderweitige Berufstätigkeiten, Aus- und Weiterbildungen, Haus-, Erziehungs- und Betreuungsaufgaben werden nach wie vor zu 50 % angerechnet. Unter die Tätigkeit als Förderlehrperson fallen dabei nur die Integrative Förderung und die Integrative Schulungsform ISF (§ 16 Abs. 2 lit. b LPVO; Merkblatt zur Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten sowie Einreihung in die Lohnstufen vom 1. Januar 2008, www.vsa.zh.ch, Auswahl Löhne).

3.2 Für die Ermittlung der anrechenbaren Erfahrungsjahre werden vom aktuellen Alter der Lehrperson an der Primarschule 23 Jahre abgezogen, womit die maximal mögliche Zahl anrechenbarer Jahre bestimmt ist. Wie viele davon zu welchem Prozentsatz angerechnet werden, hängt wie dargestellt von der Art der geleisteten Schuldienste ab. Beim Wechsel der Schulgemeinde oder beim Wiedereintritt in den Schuldienst binnen zweier Jahre – seit Beginn des Schuljahres 2007/2008 innert drei Jahren – wird die bisherige Einstufung im zürcherischen Volksschuldienst übernommen (§ 16 Abs. 4 bzw. 5 LPVO in der bis 15. August 2007 bzw. hernach geltenden Fassung). Andernfalls erfolgt – wie vorliegend – eine neue Einstufung.

3.3 Nach § 14 Abs. 1 LPG nimmt die für das Bildungswesen zuständige Direktion die individuellelohneinstufung der einzelnen Lehrperson vor. Unter das Lehrpersonalgesetz fallen nur Lehrpersonen, die mit kantonaler Beteiligung entlohnt werden (§ 1 LPG in der bis 15. August 2007 geltenden und deshalb hier massgeblichen Fassung). Das Lehrpersonalgesetz gilt nicht subsidiär für gemeindeeigene Lehrpersonen, Therapeutinnen und Therapeuten, Logopädinnen und Logopäden etc. (Weisung des Regierungsrates vom 8. Juli 1998 zum Lehrpersonalgesetz; ABl 1998, 844, 846). Es steht den Gemeinden bloss frei, eine entsprechende Regelung zu treffen. Abweichungen bei der Einstufung von gemeindeeigenen Lehrpersonen sind daher möglich.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin macht vorerst geltend, sie werde beim Wechsel von einer kommunal zu einer kantonal angestellten Lehrperson zu Unrecht wie eine Primarlehrerin mit einem Diplom in Heilpädagogik behandelt, die neu in den Schuldienst eintrete, obwohl sie seit 31 Jahren ununterbrochen an der Volksschule tätig sei. Sie sei schon vor August 2006 von der Schulgemeinde S als ISF- und DaZ-Lehrperson angestellt gewesen, und zwar nach kantonalen Vorgaben. Sie habe ihre Arbeit beibehalten. Eine andere Einstufung sei nicht gerechtfertigt, denn § 16 LPVO liefere keine verfassungskonforme Antwort auf diesen Sachverhalt und könne nicht angewandt werden. Mit der vorgenommenen Einstufung werde sie sodann wie eine gleichaltrige Oberstufenlehrkraft mit Diplom in Heilpädagogik behandelt, die neu in den Schuldienst eintrete. Demgegenüber ist der Beschwerdegegner der Ansicht, § 16 Abs. 2 LPVO sei von der Gemeindeschulpflege S nicht gemäss Praxis des Volksschulamtes angewandt worden, was zur Einstufung in Lohnstufe 14 geführt habe, denn diese Einstufung könne nur erfolgen, wenn sämtliche Tätigkeiten der Beschwerdeführerin zu 100 % angerechnet worden seien. Er sei aber an eine unzutreffende Einstufung durch die Gemeinde nicht gebunden. Da die Beschwerdeführerin als ausgebildete Primarlehrerin an der Oberstufe "stufenfremd" unterrichte, lasse sie sich nicht mit einer gleichaltrigen Oberstufenlehrkraft vergleichen.

E. 4.1.1

Es trifft zu, dass der Beschwerdegegner an die Einstufung der kommunalen Behörde nicht gebunden ist (vorn 3.3). Aus der Einstufung durch die Schulgemeinde S in Lohnklasse 14 mit Fr. 118'313.- Jahressalär bei einem vollen Pensum (entsprechend Lohnklasse 14 Kategorie III) kann die Beschwerdeführerin daher nichts zu ihren Gunsten ableiten. Da der Unterbruch der Arbeitsleistung beim Beschwerdegegner mehr als zwei Jahre dauerte, kam es zu einer Neueinstufung. Entsprechend musste auch ein Kategorienwechsel nicht auf Basis der bestehenden kommunalen Lohnstufe vorgenommen werden. Kategorienwechsel sind im Übrigen zulässig (VGr, 21. April 2006, PB.2006.00001, E. 3.2 und 3.3, www.vgrzh.ch).

E. 4.1.2

Die Beschwerdeführerin hält § 16 LPVO für nicht verfassungskonform unter Hinweis auf Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV). Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird (BGE 129 I 161 E. 3.2, 131 I 105 E. 3.1, je mit Hinweisen). Das Gleichheitsgebot verschafft jedoch nicht unmittelbar ein subjektives Recht auf einen rechtsgleichen Lohn, sondern nur einen Anspruch auf Beseitigung der Ungleichheit. Es kann lediglich indirekt zur Folge haben, dass der öffentliche Arbeitgeber einem Betroffenen zur Beseitigung einer Rechtsungleichheit höhere Leistungen ausrichten muss (BGE 131 I 105 E. 3.6). Dabei überlässt das Bundesgericht den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen (BGE 129 I 161 E. 3.2, 131 I 105 E. 3.1, je mit Hinweisen). Gemäss § 75 VRG greift auch das Verwaltungsgericht nicht in dieses Ermessen ein, welches den Verwaltungsbehörden bei der Besoldungsfestlegung zukommt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 75 N. 1). In Beachtung dieses Spielraums hat das Bundesgericht beispielsweise eine Lohndifferenz von rund 6.6 % bzw. 12 % zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten als haltbar anerkannt, obwohl hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und Aufgabenbereich kein Unterschied bestand. Immerhin bezeichnete es bei besonders lange dauernden Lehrauftragsverhältnissen (länger als 15 Jahre) eine Ungleichbehandlung bei

sonst gleichen Voraussetzungen als verfassungswidrig (BGE 129 I 161 E. 3.2 mit Hinweisen). Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung führte das Bundesgericht in einem neueren Entscheid aus, die geltend gemachte Ungleichentlohnung gleichwertiger Arbeit im Umfang von lediglich 3.5 % erreiche bei weitem nicht das erforderliche Mindestmass, das unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV und damit von Verfassung wegen zwingend die Beseitigung dieser lohnmassigen Ungleichbehandlung innert angemessener Frist bzw. deren nachträgliche finanzielle Ausgleichung verlangen würde (BGr, 12. April 2006, 2P.287/2005, E. 2.6, www.bger.ch; vgl. ferner VGr, 6. Dezember 2006, PB.2005.00067, E. 4.3, www.vgrzh.ch).

E. 4.1.3

Hinsichtlich des Lohngleichheitsgebots fragt sich, inwieweit die Beschwerdeführerin gegenüber anderen Lehrpersonen ungleich entlohnt wird. Auf die in der Beschwerde erwähnten Vergleichspersonen kann dabei nicht abgestellt werden, denn diese haben teilzeitlich – im Unterschied zur Beschwerdeführerin – ISF-Unterricht erteilt und wurden bereits 1995 bzw. 1998 vom Beschwerdegegner angestellt. Gegenüber der vormaligen Einstufung der Gemeinde S (Lohnstufe 14, Kategorie III, Jahreslohn Fr. 118'313.-) erleidet die Beschwerdeführerin mit der Einstufung in Lohnstufe 9, Kategorie IV (Jahreslohn Fr. 112'014.- bei vollem Pensum) eine Einbusse von 5.32 %, was nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesgerichtes kaum das erforderliche Mindestmass für eine zwingende Beseitigung der behaupteten Lohnungerechtigkeit erreicht (vorn 4.1.2). Der Unterschied der bestehenden zur beantragten LohnEinstufung (Lohnstufe 13, Kategorie IV, Jahressalär Fr. 124'836.-) betrüge dagegen 10.27 %. Auch dieser Wert erforderte nicht zwingend eine Beseitigung der behaupteten Lohnungleichheit, insbesondere auch deswegen, weil die Einstufung der Beschwerdeführerin erst auf Schuljahr 2006/2007 erfolgte und noch nicht als langfristig gelten kann. Im Übrigen wäre aber eine solche Einstufung ohnehin nur dann möglich, wenn die Unterrichtstätigkeit der Beschwerdeführerin zwischen 1981 und 2003 zu mehr als 50 % anzurechnen wäre, was zu prüfen bleibt. Unter diesen Umständen erscheint aber die Anwendung von § 16 LPVO nicht verfassungswidrig.

E. 4.2

Zwischen verschiedenen Tätigkeiten innerhalb von § 16 Abs. 2 lit. b LPVO ist keine Kumulierung über die Anrechnungsquote von 50 % hinaus vorgesehen. War eine Person neben ihrer Tätigkeit als Familienfrau zwar zusätzlich im Schuldienst berufstätig, jedoch nicht in Klassenlehrerfunktion, bleibt es deshalb bei der 50%-Anrechnung der anderen Tätigkeit nach § 16 Abs. 2 lit. b LPVO. Dass insgesamt nicht über ein 100%-Pensum hinausgegangen werden kann, lässt sich nicht beanstanden, beträgt die obere Beschäftigungslimite doch auch bei vollzeitlichen Lehrpersonen 100 %. Dies hat zur Konsequenz, dass die vollzeitlich als Familienfrauen tätigen Personen grundsätzlich gleich gestellt sind wie Personen, welche – wie die Beschwerdeführerin – nebenbei noch einer schulischen Tätigkeit im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. b LPVO nachgegangen sind. Zwar gibt es durchaus Gründe, einer Lehrkraft, welche neben der Tätigkeit als Familienfrau auch noch einige Wochenlektionen Schulunterricht erteilte, grundsätzlich eine höhere Erfahrung zuzubilligen als einer Wiedereinsteigerin, die sich vollumfänglich der Familienarbeit widmete (vgl. VGr, 10. März 2006, PB.2005.00044, E. 4.4.2, www.vgrzh.ch). Indessen fehlt es vorliegend entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin an einer rechtlichen Grundlage, diese zusätzliche Erfahrung über die Anrechnung der Tätigkeit von 50 % hinaus

zu berücksichtigen. Anders wäre nur dann zu entscheiden, wenn die Erteilung von DaZ-Unterricht zu 100 % angerechnet werden müsste, weil er dem ISF-Unterricht gleichkäme.

E. 4.3

Die Frage, ob die Erteilung von DaZ-Unterricht analog dem ISF-Unterricht zu 100 % anzurechnen sei, stellt sich erst ab Schuljahr 2007/2008. Zuvor war nämlich die Unterrichtserteilung als Förderlehrperson in § 16 Abs. 2 lit. a LPVO gar nicht enthalten (vorn 3.1). Dass die Erteilung von DaZ-Unterricht aber dem Unterricht in Klassenlehrerfunktion gleichzustellen wäre (und nicht nur der Erteilung von ISF-Unterricht), macht die Beschwerdeführerin nicht geltend. Fragen könnte sich zudem, ob darüber im vorliegenden Verfahren überhaupt zu entscheiden ist, denn die Beschwerdeführerin verlangte am 3. Oktober 2007 vom Volksschulamt dieselbe Einstufung, wie sie im Rekurs verlangt hatte (Lohnklasse 13, Kategorie IV), nachdem sie ihr Pensum auf 100 % erhöht hatte. Ob darüber bereits entschieden wurde, geht aus den Akten nicht hervor. Indessen würde sich dieselbe Frage in einem nächsten Verfahren jedenfalls dann stellen, wenn sie vorliegend nicht beurteilt würde, und dürfte die Beantwortung dieser Frage für die Einstufung der Beschwerdeführerin generell von Bedeutung sein, weshalb darüber zu entscheiden ist.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin beanstandet, dass die Vorinstanz, welche einen grundsätzlichen Unterschied zwischen DaZ- und ISF-Unterricht erkannt habe, das künftige ISF-Modell mit dem alten DaZ-Modell verglichen habe, was der Beschwerdegegner bestreitet.

E. 4.4.1

Nach dem Informationsblatt für Lehrpersonen und Eltern über die Integrative Schulungsform, herausgegeben von der Bildungsdirektion im Mai 2002, können Kinder mit speziellem Förderbedarf in einzelnen Fächern in Kleingruppen von einer ISF-Lehrperson gefördert werden. In den übrigen Fächern bleibt das Schulkind in der Regelklasse. Die Zusammenarbeit von Eltern, Klassenlehrperson, ISF-Lehrperson, Therapeut/Therapeutin und Schulpsychologischem Dienst ist eine wichtige Grundlage für die individuelle Förderung des Kindes. Der Unterricht erfolgt in Kleingruppen mit der ISF-Lehrperson, allenfalls gemeinsam mit der Klassenlehrperson (Teamenteaching), und für jedes Kind wird ein individueller Förderplan erstellt. Mindestens halbjährlich haben Gespräche zur Förderplanung stattzufinden. Als gleichwertiges Angebot ersetzt die ISF die Sonderklassen B und D (dazu §§ 16 und 25 des Sonderklassenreglements vom 30. Mai 1989 [SonderklassenR]; Sonderklasse B für Schulkinder mit geringer intellektueller Leistungsfähigkeit, die dem Unterricht in Normalklassen nicht zu folgen vermögen; Sonderklasse D für normalbegabte Schulkinder mit Lern- und Verhaltensschwierigkeiten). Entsprechend ist eine Ausbildung der ISF-Lehrkraft in schulischer Heilpädagogik erforderlich. Die Zuteilung zur Integrativen Schulungsform erfolgt durch Beschluss der Schulpflege aufgrund der Bestimmungen des Sonderklassenreglementes, setzt also eine Abklärung durch den Schularzt, den Schulpsychologen und eine Anhörung der Eltern voraus (§ 34, insbesondere Abs. 5, SonderklassenR). Das Schulungskonzept für die ISF sieht dagegen den Einbezug neuzugezogener fremdsprachiger Schulkinder in die integrative Schulungsform gerade nicht vor, da deren Schulung primär keine heilpädagogische Aufgabe darstelle. Dasselbe ergibt sich aus den Empfehlungen für den Deutschunterricht

für Fremdsprachige, wonach die Sonderklassen-Typen A–D für die Einschulung von Neuzuzüglern und für die Einführung in die deutsche Sprache nicht angezeigt seien. Die beteiligten Lehrpersonen sind zur Zusammenarbeit und zur Mitarbeit im Schulhausteam und im Projektteam verpflichtet, ausserdem zur Förderplanung, indem die Unterrichts- und Erziehungssituation des Schulkindes regelmässig zu überprüfen und für eine neue Phase festzulegen ist (Informationen zum Schulversuch mit ISF, www.vsa.zh.ch). Gemäss dem Schulkonzept von März 1994 zur integrativen Schulung von Schulkindern mit Schulschwierigkeiten unterstützt die Schulische Heilpädagogin die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler am Regelunterricht und an sonstigen schulischen Anlässen, besucht und beobachtet die Schülerinnen und Schüler der Fördergruppe in der Regelklasse und ist bei der Zeugnisausstellung für die Leistungsbeurteilung in bestimmten Unterrichtsgegenständen verantwortlich oder mitverantwortlich, erteilt auch Noten oder verfasst Lernberichte. Davon ging auch die Vorinstanz aus. Wenn sie aus den beschriebenen Umständen schloss, dass an ISF-Lehrpersonen bezüglich Fächervielfalt, Betreuungsaufgaben und Klassenverantwortung gleiche Anforderungen wie an Klassenlehrpersonen gestellt würden, ist dies nicht zu beanstanden. Inwiefern sie sich dabei auf das erst ab 2008 geltende Modell des ISF-Unterrichtes abgestützt haben soll, das auf dem neuen Volksschulgesetz basiert, ist nicht erkennbar.

E. 4.4.2

Grundlage für den DaZ-Unterricht sind die "Empfehlungen für den Deutschunterricht für Fremdsprachige (DfF)" vom 18. April 1989; (fortan Empfehlungen). Der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache (DaZ) ist ein Zusatzunterricht in Kleingruppen mit dem Ziel, fremdsprachige Schüler in der deutschen Sprache und in ihrem Integrationsprozess entsprechend ihrem Leistungsvermögen zu fördern. Immer aber ist und bleibt die Deutschförderung im Klassenverband und in jedem Unterricht auch eine grundlegende Aufgabe des Klassenlehrers. Die Empfehlungen unterscheiden zwischen dem Intensivkurs für neuzugezogene Schüler an der Volksschule und dem Stützunterricht in Deutsch. Zielgruppe für einen Intensivkurs sind Schulkinder, die keine oder fast keine Deutschkenntnisse haben; normalerweise sind das Schulkinder, die aus einem nicht deutsch-sprachigen Gebiet in die Deutschschweiz zugezogen und einer Normalklasse zugeteilt worden sind. Erstes Ziel ist die Vermittlung von Basisfertigkeiten in der deutschen Sprache in möglichst kurzer Zeit und mit Schwergewicht auf Verständigung, weniger auf Korrektheit. Die Schüler arbeiten einen Deutschaufbaukurs durch, erwerben einen Wortschatz, üben sich im Verstehen, Sprechen, Lesen und Schreiben. Sie erhalten eine Einführung und Unterstützung in neuer Mathematik auf Deutsch und sind in der Regel während des Deutschkurses vom Unterricht dispensiert. Der Klassenlehrer muss seinerseits bestrebt und in der Lage sein, einen neuzugezogenen Schüler unter Beachtung der Verhältnisse in seiner Klasse auf sprachlicher und stofflicher Ebene individuell zu fördern. Die sprachliche Förderung muss koordiniert sein zwischen dem Klassen- und dem DfF-Lehrer. Sie tragen zusammen die Verantwortung dafür, dass ein neuzugezogenes Schulkind rasche und seinen Fähigkeiten entsprechende Fortschritte macht. Zielgruppe des Stützunterrichtes sind dagegen Schüler aller Klassen, die sich in Alltagssituationen zwar auf Deutsch verständigen können, aber noch grosse Schwierigkeiten mit der deutschen Sprache haben. Der Klassenlehrer beantragt Stützunterricht, soweit er diesen als notwendig erachtet. Im Stützunterricht werden Schwerpunkte gesetzt; unter anderem wird Stoff aus der Normalklasse, aus dem Fach Deutsch oder aus anderen Fächern vor- oder nachbereitet. Stützunterricht wird in der Regel unter Angabe von genauen Zielen für ein Jahr angeordnet

und bei Bedarf um ein weiteres Jahr verlängert. Der Klassenlehrer koordiniert Ziele und didaktische Massnahmen der Sprachförderung jedes einzelnen Schülers mit dem DfF-Lehrer. Der Klassenlehrer behält auch bei Anordnung von DfF eine entscheidende Funktion in der Sprachförderung fremdsprachiger Schüler. So bespricht er unter anderem Schullaufbahnentscheide von fremdsprachigen Schülern mit dem DfF-Lehrer, soweit es sinnvoll ist. Er beurteilt zusammen mit der DfF-Lehrperson nach Ablauf eines Jahres die Resultate des DfF und die Lernfortschritte des Schülers. Die Schulpflege prüft auf Gesuch der Eltern oder auf Antrag des Klassenlehrers oder des Schulpsychologischen Dienstes die Anordnung von DfF. Die DfF-Lehrperson wählt ein auf die Bedürfnisse des einzelnen Schulkindes ausgerichtetes Lehrmittel und Materialien aus und erstattet am Jahresende Bericht über die Lernfortschritte des fremdsprachigen Schülers. Im Übrigen ist auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz zu verweisen (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG).

E. 4.4.3

Aus der Gegenüberstellung der ISF- und der DfF-Lehrtätigkeit geht hervor, dass sich die Erteilung von ISF- und von DaZ-Unterricht nicht als gleichwertig erweisen. Schon die Zielgruppen der verschiedenen Massnahmen unterscheiden sich klar: Während für ISF-Unterricht das Schulkind einen besonderen Förderbedarf in einzelnen Fächern aufweisen muss und weiter eine Abklärung durch den Schulpsychologischen Dienst, den Schularzt und die Anhörung der Eltern vorausgesetzt ist, wie es der Sonderschulbedürftigkeit entspricht, kommt der DaZ-Unterricht nur teilweise einer Stütz- und Fördermassnahme nach Sonderschulreglement gleich, nämlich dort, wo es um Stützunterricht geht (etwa im Sinne einer auf die deutsche Sprache beschränkten Aufgabenhilfe, § 55 SonderklassenR), aber nicht im Deutsch-Intensivkurs. Entsprechend ist keine heilpädagogische Ausbildung der Lehrperson erforderlich. Zudem unterscheiden sich die Pflichten der Lehrpersonen massgeblich: Während die ISF-Lehrperson die Unterrichts- und Erziehungssituation regelmässig zu überprüfen und die Förderplanung ständig anzupassen hat, zudem die Schulkinder in der Regelklasse im Unterricht besuchen und beobachten muss und bei der Zeugnisausstellung eigene Notengebungskompetenz hat, hat die DfF-Lehrperson die Lernziele zwar auch den Fortschritten des Schulkindes anzupassen, doch bleibt der Klassenlehrer die massgebende Person sowohl für die Koordination mit dem Regelunterricht als auch in der Notengebung und für die Sprachförderung. Während im Bereich des ISF-Unterrichtes der ISF-Lehrperson eine dem Klassenlehrer vergleichbare Position zukommt, ist dies im DaZ-Unterricht gerade nicht der Fall.

E. 4.5

Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, ist nicht geeignet, ein Abweichen von diesem Ergebnis zu bewirken.

E. 4.5.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, im DaZ-Unterricht seien je nach Vorkenntnissen der Schulkinder alle Fächer zu unterrichten, um den stofflichen Anschluss an die Klasse zu erreichen. So sei den DaZ-Schülern auch eine Einführung und (aber nicht "weitergehende") Unterstützung in (neuer) Mathematik auf Deutsch zu gewähren. Zudem sei der Stoff aus der Normalklasse sprachlich vor- und nachzubereiten. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin liegt das Schwergewicht der Unterstützung dabei im sprachlichen und nicht im stofflichen Bereich. So erhalten die Schulkinder neben anderem (Aneignung eines

Wortschatzes, Lernen der Lautung, Übungen im Verstehen, Sprechen, Lesen und Schreiben etc.) eine Einführung in die neue Mathematik auf Deutsch. Demzufolge ist dies nicht im Sinne eines Stützunterrichtes in neuer Mathematik, sondern in Deutsch, nämlich als Anwendung der deutschen Sprache auf ein bestimmtes Fach zu verstehen. Auch der behauptete Unterricht "in allen Fächern" ist primär darauf ausgerichtet, den Schulkindern den Stoff in diesen Fächern sprachlich verständlich zu machen und nicht darauf, sie im Sinne einer Stütz- und Fördermassnahme in diesen Fächern auch noch (stofflich) zu unterrichten.

E. 4.5.2

Nachdem anerkanntermassen eine Integration rasch und effizient über das Beherrschen der Landessprache erfolgt, liegt im DaZ-Unterricht zweifellos eine die Integration unterstützende Komponente. Hingegen ist die Integration in eine Schulklasse nicht allein mit der sprachlichen Ausbildung zu bewältigen, wenn das Schulkind dem Schulstoff nicht folgen kann. Das aber bleibt die Aufgabe des Klassenlehrers, dem zusätzlich auch die Sprachförderung obliegt.

E. 4.5.3

Wie dargelegt, trifft die ISF-Lehrperson eine auf ihren Bereich beschränkte Klassenverantwortung, hat sie doch dafür zu sorgen, dass die von ihr betreuten Schulkindern den Schulstoff so weit als möglich zu bewältigen vermögen (Förderungsplan, Notengebung). Ausserdem ist eine intensive Zusammenarbeit mit anderen Lehrpersonen, mit Aussenstellen (Schularzt, Schulpsychologischer Dienst), mit den Eltern und dem ganzen Schulhausteam Pflicht. Gleiches ist der DaZ-Lehrkraft zwar teilweise möglich, aber nicht vorgeschrieben. Von einer Klassenverantwortung kann nicht die Rede gehen.

E. 4.5.4

Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin war und ist Teamteaching schliesslich seit Beginn der ISF-Versuche möglich, ebenso aber die separate Schulung in Kleingruppen. Dasselbe gilt für DaZ-Unterricht. Im Zeitpunkt der Einstufung der Beschwerdeführerin war sodann für die DfF- bzw. DaZ-Lehrpersonen keine besondere Ausbildung vorgeschrieben. Demnach hat der Beschwerdegegner die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als DaZ-Lehrperson zu Recht nur zu 50 % angerechnet. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

E. 5

Gemäss Art. 13 Abs. 5 GlG sind für Verfahren gestützt auf das Gleichstellungsgesetz keine Kosten zu erheben. Das gilt indessen nur, soweit überhaupt die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes zur Diskussion steht (BGE 124 I 223 E. 3). Da der Streitwert vorliegend über Fr. 20'000.- beträgt und die Beschwerdeführerin ihren behaupteten Anspruch ausser auf das Gleichstellungsgesetz auch auf andere Rechtsgrundlagen stützt, ist das Verfahren insofern nicht mehr kostenlos (§ 80b VRG, Art. 13 Abs. 5 GlG). Dem Gewicht der verschiedenen Argumente und dem damit verbundenen Gerichtsaufwand entsprechend rechtfertigt es sich, 1/6 der Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Die übrigen Kosten sind ausgangsgemäss der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihr nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Beim vorliegenden Streitwert (oben 1.2 Abs. 2) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht zulässig (Art. 83 lit. g und 85 Abs. 1 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG] e contrario).

Demgemäss entscheidet die Kammer :

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