

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00560 vom 20. März 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-03-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselow.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00560

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00560 du 20 mars 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00560 del 20 marzo 2013

Regeste

Lohneinstufung | Zuständigkeit (E. 1). Die Bildungsdirektion nimmt die Lohneinstufung der einzelnen Lehrpersonen vor, soweit diese dem Lehrpersonalgesetz unterstehen. Die Lehrpersonalverordnung regelt die Entlöhnung. Nach a§ 16 Abs. 5 LPVO wird beim Wechsel der Gemeinde oder beim Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst innert einer Frist von drei Jahren zuzüglich eines Tages die bisherige Einstufung der letzten, dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung übernommen (E. 2.1). Vikarinnen und Vikare werden in der Regel von der Bildungsdirektion abgeordnet und unterstehen den Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes (E. 2.2). Der Beschwerdegegner ist bei einer erneuten kantonalrechtlichen Anstellung grundsätzlich nicht an die Lohneinstufung der kommunalen Behörden gebunden (E. 3.4.5). Ob er es wäre, wenn die Gemeinde die Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes auf das gemeindeeigene Lehrpersonal angewendet hätte, kann vorliegend offen bleiben (E. 3.4.6 f.). Es liegen keine sachlichen Gründe dafür vor, die Beschwerdeführerin bei der Lohneinstufung durch die Anwendung von a§ 16 Abs. 5 LPVO gegenüber einer Neueinstufung nach a§ 16 Abs. 1 f. LPVO schlechter zu stellen. Die Beschwerdeführerin ist daher rückwirkend per 16. August 2010 in die Lohnstufe 11 des Lohnreglements 10.01 einzureihen (E. 3.5.8). Teilweise Gutheissung. [vgl. Berichtigung des Entscheides EG.2013.00002]

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2012.00560 Urteil der 4. Kammer vom 20. März 2013 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Janine Waser. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Volksschulamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Lohneinstufung, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1964, arbeitete seit 1987 als Primarlehrerin mit unterschiedlichen Pensen, bevor sie 1999 ihre Anstellung beim Kanton Zürich infolge Mutterschaft auflöste. B. Nach der Niederkunft war sie immer wieder in Teilpensen als Primarlehrerin tätig. Während zweier Einsätze – vom 1. Dezember 2003 bis zum 11. Juni 2004 mit elf Wochenlektionen und vom 16. August 2007 bis zum 31. Oktober 2008 zuerst während einer, dann während dreier Wochenlektionen – lehrte sie als (kantonal abgeordnete) Vikarin in der Gemeinde X. Bei beiden Vikariaten wurde sie in Lohnstufe 9 des Lohnreglements 10.01 eingereiht. Zudem war sie ab dem 16. August 2004 in der Gemeinde Z für sieben Wochenstunden als Primarlehrerin angestellt, wobei sie zu Beginn ebenfalls in Lohnstufe 9 eingereiht wurde. Ab 16. August 2008 erhöhte sie ihr Wochenpensum auf acht Unterrichtsstunden, bevor sie es per 16. August 2009 auf sechs

Stunden reduzierte. Im Januar 2008 wurde sie von der Gemeinde Z in die Lohnstufe 11 befördert. Der Stufenaufstieg erfolgte aufgrund einer positiven Mitarbeiterbeurteilung. Im Januar 2009 wurde sie wiederum aufgrund einer positiven Leistungsbeurteilung um eine weitere Lohnstufe, in Lohnstufe 12, befördert. Neben der Anstellung in der Gemeinde Z arbeitete A seit dem 1. November 2008 (anschliessend an ihr dortiges Vikariat) mit einem Pensum von drei Wochenstunden in der Gemeinde X, wo sie zu Beginn in Lohnstufe 9 und per 16. August 2009 in die Lohnstufe 12 eingereiht wurde. Per 16. August 2009 erhöhte sie sodann ihr Wochenpensum in der Gemeinde X auf sieben Stunden. C. A wurde auf Beginn des Schuljahres 2010/11 neu für ein Pensum von 20 Wochenstunden unbefristet als Primarlehrerin in der Gemeinde X angestellt. Mit Verfügung vom 2. August 2010 stufte sie das Volksschulamt des Kantons Zürich in die Lohnstufe

E. 9

ein. Gegen diese Verfügung erhob sie am 17. August 2010 Einsprache. Mit Verfügung vom 24. August 2010 bestätigte das Volksschulamt die festgelegte Einstufung. II. Den gegen diese Verfügung am 21. September 2010 erhobenen Rekurs wies die Bildungsdirektion mit Verfügung vom 2. August 2012 ab (Dispositiv-Ziff. I). III. A liess am 6. September 2012 Beschwerde ans Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " 1. Die Verfügungen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 2. August 2012 und des Volksschulamtes des Kantons Zürich vom 24. August 2010 seien aufzuheben; 2. die Beschwerdeführerin sei rückwirkend per 16. August 2010 in die damalige Lohnstufe 12 des Lohnreglements 10.01 einzureihen; 3. eventualiter sei die Beschwerdeführerin rückwirkend per 16. August 2010 in die damalige Lohnstufe 11 des Lohnreglements 10.01 einzureihen; 4. alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerinnen." Am 4. Oktober 2012 beantragte das Volksschulamt, das Rechtsmittel sei abzuweisen, und verzichtete im Übrigen auf Beschwerdeantwort. Die Bildungsdirektion liess sich am 8./9. November 2012 mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. Hierzu nahm A am 22. November 2012 Stellung. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) prüft das Verwaltungsgericht seine Zuständigkeit von Amts wegen. Diese ist unter anderem betreffend erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion auf dem vorliegenden Gebiet des öffentlichen Personalrechts gegeben (§§ 41–44 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 f. sowie 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 VRG). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Verfahren mit einem Streitwert bis Fr. 20'000.- sind in der Regel durch den Einzelrichter oder die Einzelrichterin zu erledigen (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). Dauert ein Dienstverhältnis an, so gelten als Streitwert die umstrittenen Bruttobesoldungsansprüche bis zum Zeitpunkt der Hängigkeit des Verfahrens beim Verwaltungsgericht zuzüglich der Ansprüche bis zur nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses (vgl. Andreas Keiser, Das neue Personalrecht – eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, ZBl 102/2001, S. 561 ff., 572; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. A., Zürich 1999, § 38 N. 5). Die umstrittene Einreihung in die Lohnstufe 9 erfolgte per 16. August 2010. Der Verfügung des Volksschulamts vom 2. August 2010 kann entnommen werden, dass die Dienstzeit der Beschwerdeführerin per Ende Juli 2010 14 Jahre 5 Monate und 24 Tage betragen hat. Lehrpersonen ab dem zehnten Dienstjahr können mit einer Frist von sechs Monaten auf Ende eines Schuljahres kündigen (§ 8 Abs. 2 lit. a des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 [LPG, LS 412.31]). Das

Schuljahr 2012/2013 wird am 15. August 2013 enden. Die Beschwerdeführerin erhob am 6. September 2012 Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Entsprechend wäre eine Kündigung auf Ende des Schuljahrs 2012/2013 möglich gewesen. Für die Berechnung des Streitwerts ist demnach der Zeitraum von 36 Monaten beziehungsweise drei Jahren zwischen Mitte August 2010 und Mitte August 2013 massgebend. Die Jahreslohndifferenz zwischen den Lohnstufen 12 und 9 ergibt Fr. 9'987.- (Fr. 109'219.-/Fr. 99'232.-). Der Beschäftigungsgrad der Beschwerdeführerin beträgt 68.97%. Der Streitwert beläuft sich somit auf Fr. 20'664.10, weshalb die Sache in Dreierbesetzung zu beurteilen ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38a Abs. 1 e contrario VRG). Die Beschwerdeführerin selbst beziffert den Streitwert mit Fr. 21'048.-, da sie neben der Teilrevision des Lohnsystems für Lehrpersonen (welches sich jedoch nicht auf die Lohnhöhe auswirkte) auch die auf Mitarbeiterbeurteilungen vom Juli 2011 und Juli 2012 gestützten Lohnerhöhungen berücksichtigte. Der Streitwert liegt in jedem Fall über Fr. 20'000.-.

2. 2.1 Nach § 14 Abs. 1 LPG nimmt die für das Bildungswesen zuständige Direktion die Lohneinstufung der einzelnen Lehrpersonen vor, soweit diese dem Lehrpersonalgesetz unterstehen. Letzterem unterstehen die an der Volksschule tätigen Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer mit einem Mindestpensum unterrichten, welches für Lehrpersonen der Primar- und Sekundarstufe zehn Wochenlektionen beträgt (vgl. § 8 Abs. 1 lit. b der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311)). Sofern eine Lehrperson das Mindestpensum nicht erreicht, untersteht sie rein kommunalen Anstellungsbedingungen. Die Entlohnung der dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Lehrpersonen regelt die Lehrpersonalverordnung (vgl. § 13 Abs. 1 LPG). Gestützt auf § 16 Abs. 1 LPVO werden neu in den Schuldienst eintretende Lehrpersonen in der Stufe 1 eingestuft, sofern nicht die Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten zu einer höheren Einstufung führt. Unterrichts- und Berufstätigkeit werden in der Primarstufe ab dem 23. Altersjahr zu 100 % angerechnet, wenn die Unterrichtstätigkeit, die Aufgabe als Förderlehrperson oder als Schulleitung in Klassen der Volksschule, an Privatschulen gemäss § 68 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (LS 412.100), an Sonderschulen oder in Sonderschulheimen geleistet wurde (vgl. § 16 Abs. 2 lit. a LPVO). Betrifft die frühere Berufstätigkeit anderweitige Unterrichtstätigkeit oder schulische Therapietätigkeiten mit Schülerinnen und Schülern der Volksschulstufe oder der Sekundarstufe II sowie Unterrichtstätigkeit in der Lehrerbildung, wird diese Zeit zu 75 % angerechnet, sofern dieselbe Zeitspanne nicht bereits unter lit. a angerechnet wurde (§ 16 Abs. 2 lit. b LPVO). Anderweitige Berufstätigkeit, Aus- und Weiterbildung sowie Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit werden sodann zu 50 % angerechnet, wiederum unter dem Vorbehalt, dass dieselbe Zeitspanne nicht bereits unter lit. a oder b angerechnet wurde (§ 16 Abs. 2 lit. c LPVO). Beim Wechsel der Gemeinde oder beim Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst innert einer Frist von drei Jahren zuzüglich eines Tages wird die bisherige Einstufung der dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Lehrperson übernommen. Lohnwirksame Beschlüsse aufgrund einer Mitarbeiterbeurteilung bleiben gültig. Bei einem späteren Wiedereintritt wird mindestens die bisherige Einstufung bei der letzten dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Stelle gewährt (§ 16 Abs. 4 LPVO; die im August 2010 geltende Regelung – damals in § 16 Abs. 5 LPVO (vgl. OS 61, 249; ABI 2010, 2623 ff., 2624 f.) –, lautete: "Beim Wechsel der Gemeinde oder beim Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst innert dreier Jahre wird die bisherige Einstufung der kantonalen Anstellung übernommen. Lohnwirksame Beschlüsse auf Grund einer Mitarbeiterbeurteilung bleiben gültig."). Andernfalls erfolgt eine Neueinstufung. Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst

meint, dass eine Lehrperson nach einem Unterbruch in der Berufsausübung wieder ein Pensum ausübt, das dem Lehrpersonalgesetz untersteht. Entscheidend für die Frage, ob eine Lehrperson dem Lehrpersonalgesetz untersteht, ist dabei nicht die Art der Tätigkeit oder die Erfüllung ihrer Pflichten, sondern die Höhe des geleisteten Pensums gemäss § 8 Abs. 1 lit. b LPVO (VGr, 31. Juli 2008, PB.2008.00012, E. 3.6).

2.2 Vikarinnen und Vikare ordnet in der Regel die für das Bildungswesen zuständige Direktion ab (§ 25 Abs. 1 LPG). So hält § 30 Abs. 1 LPVO fest, dass Vikariate für voraussichtlich mehr als drei Tage durch das Volksschulamt errichtet werden; ist mit der Abwesenheit eine Erwerbsersatzleistung verbunden, wird die Vikarin oder der Vikar auch für kürzere Dauer abgeordnet. Für Abwesenheiten bis zu drei Tagen kann die Gemeinde auf eigene Kosten ein Vikariat errichten (§ 30 Abs. 2 LPVO). Die Lehrpersonalverordnung regelt die Entlohnung der Vikarinnen und Vikare (§ 27 Abs. 1 LPG). Deren Lohn wird dabei für die tatsächlich erteilten Unterrichtslektionen ausgerichtet. Die Lektionenansätze gemäss Anhang der Verordnung enthalten Vergütungen für Sonntage, weitere Ruhetage und Ferien (§ 31 Abs. 1 Satz 1 f. LPVO). Wird ein Vikariat während insgesamt 16 Schulwochen an der gleichen Stelle geleistet, richtet das Volksschulamt auf Antrag der Vikarin oder des Vikars oder der Gemeinde den monatlichen Lohn gemäss §§ 14–19 LPVO aus (§ 31 Abs. 3 Satz 1 LPVO). Steht vor der Abordnung fest, dass das Vikariat länger als 16 Schulwochen dauern wird, kann ab Beginn des Vikariats der Lohn einer Lehrperson ausbezahlt werden (§ 31 Abs. 4 LPVO).

2.3 Nach § 2 LPG richtet sich das Arbeitsverhältnis von diesem Gesetz unterstehenden Lehrpersonen nach den für das übrige Staatspersonal anwendbaren Bestimmung, soweit es keine ausdrückliche Regelung enthält. Gemäss § 46 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) haben Angestellte Anspruch auf regelmässige Beurteilung von Leistung und Verhalten. Die Beurteilung der Lehrpersonen bezweckt insbesondere, deren fachliche und soziale Kompetenz zu fördern (§ 20 Abs. 2 LPG). Nach § 23 Abs. 1 Sätze 1 und 3 LPVO hat die Schulpflege mindestens alle vier Jahre eine Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen; diese findet erstmals im Schuljahr statt, in dem die Lehrperson in der Stufe 3 oder höher eingestuft ist (vgl. auch a§ 23 Abs. 1 LPVO [OS 61, 251]). Gestützt auf § 20 Abs. 1 LPG hat die Bildungsdirektion Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung für Lehrpersonen erlassen, welche ein Verfahren vorsehen, das die Gemeinden zwingend einzuhalten haben (Richtlinien zur Mitarbeiterbeurteilung von Lehrpersonen abrufbar unter: www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/personelles/personalfuehrung/mitarbeiterbeurteilungmab/rechtliches.html). In den Lohnstufen 3, 5, 7, 9, 11 und 12 wird der Lohn auf Beginn des folgenden Kalenderjahres um eine Stufe erhöht, sofern die Lehrperson in der Mitarbeiterbeurteilung mit "Gut" qualifiziert worden ist; mit der Qualifikation "Sehr gut" kann zudem eine Individuelle Lohnerhöhung um eine weitere Stufe gewährt werden (§ 24 Abs. 2 LPVO). In den Lohnstufen 4, 6, 8, 10 und 13–22 kann mit der Qualifikation "Gut" eine Individuelle Lohnerhöhung um eine Stufe, mit der Qualifikation "Sehr gut" eine solche um eine oder zwei Stufen gewährt werden (§ 24 Abs. 3 LPVO; vgl. auch a§ 24 Abs. 2 f. LPVO [OS 56, 315; OS 61, 251]). Lehrpersonen sowie Schulleiterinnen und Schulleiter, die mit "Ungenügend" qualifiziert werden, können durch das Volksschulamt auf Antrag der Schulpflege in eine tiefere Stufe zurückversetzt werden. Voraussetzung für die Rückstufung ist die Einräumung einer Bewährungsfrist von drei bis sechs Monaten. Nach Ablauf der Bewährungsfrist ist eine neuerliche Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen. Diese beschränkt sich auf die beanstandeten Tätigkeiten (§ 24 Abs. 5 LPVO). Individuelle Lohnerhöhungen sind nur im Rahmen der bewilligten Kredite und Quoten zulässig (§ 25 Abs. 1 LPVO);

vgl. auch a§ 25 Abs. 1 LPVO). Die Bildungsdirektion erlässt Weisungen über die Aufteilung der für Individuelle Lohnerhöhungen zur Verfügung stehenden Lohnsumme auf die Personen, welche die Voraussetzung nach § 24 Abs. 2–4 erfüllen (§ 25 Abs. 2 LPVO).

3. 3.1 Vorliegend ist strittig, ob die Beschwerdeführerin durch das Volksschulamt am 2. August 2010 korrekt in die Lohnstufe 9 eingereiht wurde. 3.2 Die Vernehmlassung der Vorinstanz begründet die Einstufung damit, dass die Beschwerdeführerin während ihrer letzten dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung vom 16. August 2007 bis 31. Oktober 2008 in diese Lohnstufe eingestuft gewesen und diese Einstufung übernommen worden sei, da seither keine drei Jahre verstrichen seien. Die nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellungen der Beschwerdeführerin bei den Gemeinden Z und X, bei welchen sie in der Zwischenzeit höher eingestuft worden sei, seien ohne Bedeutung im Hinblick auf die kantonale Einstufung. Die Beschwerdeführerin habe die Lohneinstufung während ihrer Vikariate nicht angefochten, weshalb die damaligen Verfügungen rechtskräftig geworden seien. Sodann führt die Vorinstanz aus, dass der Beschwerdeführerin ein Stufenanstieg auch während des Vikariats im Jahre 2007/08 gewährt worden wäre, hätte sie eine Mitarbeiterbeurteilung mit der Qualifikation "Gut" vorzuweisen gehabt. 3.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die wortgetreue Anwendung von a§ 16 Abs. 5 LPVO zu einem rechtswidrigen Resultat führe. Da Lehrpersonen für Vikariate von mehr als drei Tagen kantonal abgeordnet würden, hätten für die Tätigkeit der Beschwerdeführerin auch während ihrer Vikariate in den Jahren 2003/04 und 2007/08 die Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes gegolten, obwohl das zweite Vikariat bloss ein Pensum von einer bzw. drei Wochenstunden umfasst habe. Da zwischen der zweiten Vikariatsstelle und der Pensumserhöhung bei der bisher nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung in der Gemeinde X und der damit verbundenen erneuten Unterstellung der Lehrtätigkeit unter das Lehrpersonalgesetz keine drei Jahre verstrichen seien, sei die Beschwerdeführerin gestützt auf den Wortlaut von a§ 16 Abs. 5 LPVO wiederum in Lohnstufe 9 – und damit um drei Lohnstufen tiefer als bei ihrer bisherigen Anstellung in der Gemeinde X – eingereiht worden. Diese Einstufung widerspreche nicht nur Sinn und Zweck von a§ 16 Abs. 5 LPVO, sondern verletze auch den Gleichheitsgrundsatz, das Prinzip des Vertrauensschutzes und sei überspitzt formalistisch, ja geradezu willkürlich. 3.4 3.4.1 Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin vom 16. August 2007 bis zum 31. Oktober 2008 letztmals eine dem Lehrpersonalgesetz unterstehende Anstellung (als Vikarin) innehatte. Hernach war sie mit einem Pensum von weniger als zehn Wochenstunden tätig und damit nicht mehr im Anwendungsbereich des Lehrpersonalgesetzes tätig, bevor sie ihr Pensum in der Gemeinde X auf 20 Wochenstunden an hob und ihre Tätigkeit wieder unter das Lehrpersonalgesetz fiel. 3.4.2 Dem klaren Wortlaut von a§ 16 Abs. 5 LPVO (bzw. § 16 Abs. 4 LPVO) ist zu entnehmen, dass bei einem drei Jahre nicht übersteigenden Unterbruch der dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Lehrtätigkeit die frühere kantonale Einstufung übernommen wird. Bei einem länger dauernden Unterbruch wird dagegen eine neue Einstufung vorgenommen. 3.4.3 Anlässlich der Kantonsratssitzung vom 8. März 1999 wurde die Vorlage des Lehrpersonalgesetzes beraten (Prot. KR 1995–99, S. 15837, 15895 ff.). Dem Kantonsratsprotokoll können die unterschiedlichen Interessen der Gemeinden, des Kantons und der Lehrerschaft an einer dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden oder nicht unterstehenden Anstellung von Lehrpersonen entnommen werden. So hatte einerseits die Lehrerschaft ein grosses Interesse daran, einheitlichen Arbeitsbedingungen zu unterstehen, andererseits fürchteten die Gemeinden um ihre Autonomie, sollten sie nicht Arbeitgeber des

Lehrpersonals sein. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 LPG unterstehen nun nur die an der Volksschule tätigen Lehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehenen Fächer mit einem Mindestpensum (für die Primarstufe) von zehn Wochenstunden unterrichten, dem Lehrpersonalgesetz (vgl. auch VGr, 31. Juli 2008, PB.2008.00012, E. 3.2.1). Das Arbeitsverhältnis dieser Lehrpersonen enthält sowohl kommunale wie auch kantonale Elemente. Durch diese Lösung sollten einerseits die Gemeinden die Freiheit haben, die ihnen genehmen und geeignet erscheinenden Lehrpersonen einzustellen, zu beurteilen und zu entlassen (Prot. KR 1995–99, S. 15896, 15898, 15901, 15905, 15907, 15909). Andererseits wollte man vermeiden, dass finanzkräftige Gemeinden ihren Lehrpersonen höhere Löhne bezahlten als finanzschwache Gemeinden und damit nicht nur für ein unerwünschtes Lohngefälle unter der Lehrerschaft sorgen würden, sondern auch für ein ebenso unerwünschtes Abwandern von Lehrkräften aus finanzschwachen in finanzstarke Gemeinden. Die Anstellungsbedingungen, insbesondere die LohnEinstufung, sollten im ganzen Kanton einheitlich sein (Vermeiden einer Zweiklassen-Volksschule; Prot. KR 1995–99, S. 15899, 15901). Die LohnEinstufung durch die Bildungsdirektion wurde als Schutzparagraph vor Missbräuchen ins Gesetz aufgenommen (Prot. KR 1995–99, S. 15897, 15899, 15907). 3.4.4 Das gemeindeeigene Lehrpersonal besteht dagegen aus kommunalem Recht unterworfenen Personen, hinsichtlich deren den Gemeinden bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses mehr Freiheiten zukommen. Das Lehrpersonalgesetz gilt nicht subsidiär, anders als das Personalgesetz, welches auch für das gemeindeeigene Lehrpersonal subsidiär gilt (vgl. § 1 Abs. 1 PG; ABl 1998, 835ff., 844, 846). Die Unterscheidung zwischen dem Lehrpersonalgesetz unterstehendem und nicht unterstehendem Lehrpersonal ist ausdrücklich gewollt, um auch den Anliegen der Gemeinden gerecht zu werden. Wäre beabsichtigt gewesen, auch bei einem Pensum von weniger als zehn Wochenstunden im ganzen Kanton die gleiche Entlohnung zu gewährleisten, hätte sämtliches Lehrpersonal dem Lehrpersonalgesetz unterstellt werden müssen. 3.4.5 Nach dem Gesagten ist der Vorinstanz deshalb insofern grundsätzlich zuzustimmen, als der Beschwerdegegner bei einer erneuten kantonrechtlichen Anstellung nicht an die LohnEinstufung der kommunalen Behörden gebunden ist. 3.4.6 Die Beschwerdeführerin bezieht sich auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 14. Februar 2005 (PB.2004.00081), der eine Lehrerin betraf, die bis zum 15. August 2000 in einem dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellungsverhältnis tätig und in Lohnstufe 9 eingereiht war. Danach reduzierte sie ihr Pensum auf unter zehn Wochenstunden. Bei der erneuten Erhöhung ihres Pensums per 16. August 2003 wurde sie in die Lohnstufe 7 eingestuft. Die Beibehaltung der Lohnstufe bei Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst galt damals nur während zweier Jahre. Das Verwaltungsgericht entschied, es sei die kommunale Einstufung zu übernehmen, da die Gemeinde die LohnEinstufung und Beförderung entsprechend den kantonalen Regelungen vorgenommen habe und die Beschwerdeführerin, welche durchgehend – wenn auch mit einem geringeren Pensum – arbeitstätig gewesen sei und Weiterbildungen besucht habe, nicht tiefer eingestuft werden dürfe als bei ihrer letzten, dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung, habe sie doch an Berufserfahrung gewonnen (vgl. E. 2.3.3). Die Vorinstanz verwies hierzu auf einen späteren Entscheid des Verwaltungsgericht vom 31. Juli 2008, wo es heisse, dass das Lehrpersonalgesetz nicht subsidiär für das gemeindeeigene Lehrpersonal gelte – es stehe den Gemeinden lediglich frei, die kantonalen Regelungen zu übernehmen. Deshalb müsste die Beschwerdeführerin auch dann nicht entsprechend ihrer bisherigen, nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung eingereiht werden, wenn die Gemeinde die Lohnentwicklung "gemäss kantonomer Vorgabe

nachvollzogen" hätte. Die Vorinstanz verkennt hierbei, dass im Entscheid vom 14. Februar 2005 das Lehrpersonalgesetz nicht subsidiär angewendet, sondern festgestellt wurde, dass die vorgenommenen LohnEinstufung – die noch tiefer lag als bei der letzten, dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden A nstellung – die Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) verletze und damit willkürlich sei (vgl. PB.2004.00081, E. 2.3.3). Die Frage, ob der Beschwerdeführer auch nicht an die Einstufung der Gemeinden gebunden ist, wenn die Gemeinden das eigene Lehrpersonal den Bestimmungen des Lehrpersonalgesetzes unterstellen, kann hier offenbleiben, da dies auf die Arbeitsverhältnisse der Beschwerdeführerin nicht zutrifft. So wurde in der Gemeinde X keine Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt. In der Gemeinde Z kam es indessen zu einer Mitarbeiterbeurteilung, jedoch zu einer sogenannten MAB+F, welche nur in Teilbereichen mit der vom Kanton vorgeschriebenen Mitarbeiterbeurteilung übereinstimmt. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nicht die Unterlagen der zuständigen Direktion verwendet wurden; sodann wurde die Beschwerdeführerin lediglich durch die Schulleitung beurteilt, ohne dass ein Mitglied der Schulpflege mitwirkte.

3.4.7 Wie die Beschwerdeführerin zutreffend ausführt, umschreibt a§ 16 Abs. 5 LPVO/§ 16 Abs. 4 LPVO eine Art Bestandesgarantie für den Fall, dass nach dem Austritt aus dem Lehrpersonalgesetz unterstehendem Dienst innerhalb dreier Jahre der Wiedereintritt erfolgt. Diese Regelung garantiert jedoch lediglich, dass bei einem Wiedereintritt nicht eine tiefere Einstufung als bei der letzten, dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung erfolgt (vgl. VGr, 14. Februar 2005, PB.2004.00081, E. 2.3.3; siehe Wortlaut von § 16 Abs. 4 LPVO in der seit 1. Januar 2011 geltenden Fassung). Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin kann aus dieser Regelung daher nicht abgeleitet werden, dass bei einer erneuten, dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellung nicht von einer LohnEinstufung der Gemeinden abgewichen werden darf. Es mag zwar störend erscheinen, dass mit der Pensumserhöhung eine gegenüber der vorherigen Tätigkeit niedrigere LohnEinstufung erfolgen kann; das ist indessen der Preis dafür, dass den Gemeinden bei den Lehrpersonen, die nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehen, eine gewisse Freiheit in der Gestaltung des Anstellungsverhältnisses zukommt (vgl. VGr, 31. Juli 2008, PB.2008.00012, E. 3.8). So gewährte beispielsweise die Gemeinde X einen Stufenaufstieg, ohne dass eine Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt wurde, und die Gemeinde Z sieht eigene Vorgaben für eine Mitarbeiterbeurteilung vor.

3.5 3.5.1 Zu klären bleibt die Frage, ob die Regelung von a§ 16 Abs. 5 LPVO/§ 16 Abs. 4 LPVO die Rechtsgleichheit verletzt bzw. willkürlich ist, indem durch die wortgetreue Anwendung dieser Regelung eine Lehrperson, die innert drei Jahren in den dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Schuldienst zurückkehrt, je nach Konstellation schlechter gestellt wird, als wenn sie nach einem länger dauerenden Unterbruch zurückkehren würde, falls sie nämlich bei einer Neueinstufung höher eingestuft würde.

3.5.2 Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Ein Verstoss gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit liegt im Rahmen der Rechtsanwendung vor, wenn dieselbe Behörde gleiche Verhältnisse ohne sachlichen Grund unterschiedlich bzw. unterschiedliche Verhältnisse ohne sachlichen Grund gleich beurteilt (vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1652 f.). Im öffentlichen Dienstverhältnis ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt, wenn gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird. Den politischen Behörden steht bei der Ausgestaltung der Besoldung allerdings ein grosser Spielraum zu. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots

und des Rechtsgleichheitsgebots sind sie 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, übernommene Verantwortlichkeit als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldung erachtet (BGE 131 I 105 E. 3.1 mit Hinweisen; BGr, 29. Mai 2009, 1C_295/2008, E. 2.6). Willkür in der Rechtsanwendung liegt nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts dann vor, wenn der angefochtene Entscheid 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 134 II 124, E. 4.1, 132 I 175 E. 1.2, 131 I 467 E. 3.1, je mit Hinweisen).

3.5.3 Die Beschwerdeführerin arbeitet seit 1987 als Primarlehrerin und war bis März 1999 in einem dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Anstellungsverhältnis tätig. Seit der Entlassung aus dem Schuldienst infolge Mutterschaft arbeitete sie zwei Mal als Vikarin, nämlich vom 1. Dezember 2003 bis 11. Juni 2004 sowie vom 16. August 2007 bis 30. Oktober 2008. Mit Verfügung vom 10. Oktober 2008 wurde sie für das zweite Vikariat in die Lohnstufe 9 eingereiht. Die anrechenbare Dienstzeit wurde in der besagten Verfügung per Ende September 2008 mit 14 Jahren, vier Monaten und 24 Tagen angegeben. Die Verfügung blieb unangefochten. Die Einstufung in die Lohnstufe 9 wurde beim Wiedereintritt in den Zürcher Schuldienst per 16. August 2010 übernommen, da seit der Entlassung der Beschwerdeführerin keine drei Jahre verstrichen waren.

3.5.4 Unbestritten wäre die Beschwerdeführerin, wenn sie per 16. August 2010 neu eingestuft worden wäre, in eine höhere Stufe eingereiht worden. Nach den Berechnungen der Beschwerdeführerin wäre sie bei einer Neueinstufung in die Lohnstufe 12, mindestens jedoch in die Lohnstufe 11 eingereiht worden. Im vorinstanzlichen Entscheid wird hierzu ausgeführt, dass die Beschwerdeführerin bei einer Neueinstufung die Lohnstufe 11 erreicht hätte. Der Anstellungsverfügung betreffend das erste Vikariat der Beschwerdeführerin kann entnommen werden, dass ihr per Ende März 2004 eine Dienstzeit von 12 Jahren 9 Monaten und 10 Tagen angerechnet wurde. Hinzu kommen weitere zwei Monate und 11 Tage bis zum Ende des Vikariats, die zu 100 % angerechnet werden (vgl. § 16 Abs. 2 lit. a LPVO). Hätte die Beschwerdeführerin seither keine dem Lehrpersonalgesetz unterstehende Stelle mehr innegehabt, wäre sie beim Wiedereintritt in den Schuldienst per 16. August 2010 neu eingestuft und wären die dazwischen liegenden 6 Jahre und gut zwei Monate gestützt auf a§ 16 Abs. 2 lit. c LPVO zu 50 % an die Dienstzeit angerechnet worden. Damit hätte die zu berücksichtigende Dienstzeit per 16. August 2010 rund 16 Jahre betragen und die Beschwerdeführerin wäre in die Lohnstufe 11 einzustufen gewesen. Auch wenn die Beschwerdeführerin seit dem ersten Vikariat stets eine vom Lehrpersonalgesetz nicht erfasste Anstellung bei einer Gemeinde innegehabt hätte, wäre sie per 16. August 2010 in die Lohnstufe 11 einzustufen gewesen.

3.5.5 Im vorinstanzlichen Entscheid wird erläutert, dass die Beschwerdeführerin auch während ihrer Vikariate hätte in Lohnstufe 11 befördert werden können, wenn sie die Voraussetzungen dafür erfüllt hätte, also eine Mitarbeiterbeurteilung mit der Qualifikation "Gut" hätte vorweisen können (vgl. a§ 24 Abs. 2 LPVO). Im Rahmen des Leistungslohnsystems bzw. aufgrund der Lohnwirksamkeit der Mitarbeiterbeurteilung wäre sie indessen nach einer Mitarbeiterbeurteilung mit einer

schlechteren Qualifikation als "Gut" in den fraglichen Jahren nicht befördert worden. Am Ende ihres Vikariates per 31. Oktober 2008 wäre sie damit immer noch in der Lohnstufe 9 eingestuft gewesen, und diese Einstufung wäre beim Wiedereinstieg per 16. August 2010 übernommen worden. Zweck der Regelung von a§ 16 Abs. 5 LPVO sei einerseits der Schutz der Lehrpersonen gegen einen Gehaltsverlust während dreier Jahre, andererseits solle das LohnEinstufungsverfahren bei kürzeren Unterbrüchen nicht wiederholt werden müssen. Ausserdem sollten Lehrpersonen, die nicht unterrichteten oder aufgrund ihrer Qualifikation in der Mitarbeiterbeurteilung keinen Anspruch auf Lohnerhöhung hätten oder sich einer Mitarbeiterbeurteilung entzögen, nicht einfach mittels Neueinstufung zu einer höheren Einstufung gelangen können. Ohne eine dem Lehrpersonalgesetz unterstehende Anstellung solle keine Lohnentwicklung möglich sein.

3.5.6 Die Begründung der Vorinstanz vermag nicht zu überzeugen. Zwar ist ihr zuzustimmen, dass a§ 16 Abs. 5 LPVO/§16 Abs. 4 LPVO neben dem Schutz der Lehrperson vor der Gefahr, nach einem kurzen Unterbruch schlechter eingestuft zu werden als davor, auch bezweckt, dass nicht eine erneute Lohneinstufung durch die kantonalen Behörden vorgenommen werden muss und dass lohnwirksame Beschlüsse, insbesondere Beförderungen, ihre Wirkung behalten können. Nicht zugestimmt werden kann ihren Ausführungen aber, soweit sie suggeriert, die Beschwerdeführerin habe eine Mitarbeiterbeurteilung mit einer tieferen Qualifikation als "Gut" gehabt bzw. die Rechtsgleichheit sei nicht verletzt, da die Beschwerdeführerin nicht schlechter gestellt werde, als wenn sie keine genügend hohen Mitarbeiterbeurteilungen vorlegen könnte. Dies entspricht nicht der Situation der Beschwerdeführerin. Während ihrer Vikariate wurden vielmehr keine den kantonalen Vorgaben entsprechende Mitarbeiterbeurteilungen durchgeführt. Im Rahmen ihrer (nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden) Anstellung in der Gemeinde Z wurde ihr ein gutes Zeugnis ausgestellt, auch wenn die Beurteilung nicht im Rahmen einer den kantonalen Vorgaben entsprechenden Mitarbeiterbeurteilung erfolgte, weshalb die Gleichstellung mit einer Lehrperson, die bei der Mitarbeiterbeurteilung nicht die Qualifikation "Gut" erreichte, nicht angeht. Der Umstand, dass es bei einer schlechten kantonalen Mitarbeiterbeurteilung möglich wäre, eine Lehrperson nicht aufzustufen, rechtfertigt nicht die Schlechterstellung der Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall, da sie nicht wegen einer schlechten Mitarbeiterbeurteilung nicht aufgestuft wurde, sondern es vielmehr keine den kantonalen Vorgaben entsprechende Mitarbeiterbeurteilung gab. Die Vorinstanz macht freilich zu Recht geltend, das Volksschulamt habe nichts von der Stelle in der Gemeinde Z wissen können, weshalb es nicht auf eine Mitarbeiterbeurteilung nach den kantonalen Vorgaben bestehen können. Soweit die Vorinstanz aber ausführt, das Volksschulamt habe die Gemeinde X darüber informiert, dass mit der Beschwerdeführerin bezüglich ihrer Vikariatsstelle eine Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen, dies aber nicht erfolgt sei, kann das nicht der Beschwerdeführerin angelastet werden. Die Vorinstanz selbst führt aus, dass die Beschwerdeführerin nicht auf der MAB-Liste, welche Ende August 2007 an die Gemeinden versandt worden sei, erschienen sei. Erst auf der sogenannten MAB-Erhebungsliste für das Schuljahr 2007/08 vom 6. Juni 2008 sei sie aufgeführt gewesen. Für das vorangegangene Schuljahr konnte rückwirkend nicht noch eine Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt werden. Ende Oktober 2008 endete sodann das Vikariat der Beschwerdeführerin. Dass die fehlende Mitarbeiterbeurteilung vom Volksschulamt bei der Gemeinde moniert wurde, wird nicht geltend gemacht.

3.5.7 Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerin, welche als Vikarin und in nicht dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Teilzeitpensen als Lehrperson tätig war, schlechter

gestellt werden sollte, als wenn sie das Vikariat im Jahre 2007 nicht angenommen hätte.

3.5.8 In der seit 1. Januar 2011 geltenden Fassung der Lehrpersonalverordnung wurde die frühere Regelung des Wiedereintrittes in den Zürcher Schuldienst ergänzt und festgehalten, dass bei einem späteren Wiedereintritt – also nach mehr als drei Jahren – "mindestens die bisherige Einstufung der kantonalen Anstellung gewährt" wird (§ 16 Abs. 4 LPVO). Der Weisung des Regierungsrates zur Änderung der Lehrpersonalverordnung per 1. Januar 2011 ist zu entnehmen, dass der Wortlaut von a§ 16 Abs. 5 LPVO die Praxis zur Einstufung nur unzulänglich zum Ausdruck bringe, was zu Unklarheiten geführt habe. So ende bei einem Austritt aus dem Schuldienst auf Ende Schuljahr (15. August) die Dreijahresfrist nicht am 15. August nach drei Jahren, was die Formulierung "innert dreier Jahre" in der geltenden Fassung nahelege. Vielmehr falle unter die Dreijahresfrist auch ein Wiedereinstieg auf Anfang Schuljahr am 16. August. Wer nach einem Austritt auf Ende Schuljahr nach drei Jahren wieder auf Anfang Schuljahr in den Schuldienst eintrete, übernehme die bisherige kantonale Einstufung. Dies sei nun in Abs. 4 präzisiert worden. Beim Wiedereinstieg nach einem Berufsunterbruch von mehr als drei Jahren sei es möglich, mehr als die bisherige Lohnstufe zu gewähren (ABl 2010, 2623 ff., 2624 f.). Wenn diese Möglichkeit während eines länger als drei Jahre dauernden Unterbruchs besteht, muss dies auch für einen Unterbruch von weniger als drei Jahren gelten, wenn die betroffene Lehrperson während dieser Zeit eine unter § 16 Abs. 2 LPVO fallende Tätigkeit ausübte. Die Regelung von § 16 Abs. 4 LPVO soll sicherstellen, dass leistungsbedingte Lohnerhöhungen auch nach einem kurzen Unterbruch noch zu berücksichtigen sind. Erfolgt der Wiedereintritt nicht innert drei Jahren, wird eine Neueinstufung durchgeführt und frühere Mitarbeiterbeurteilungen bleiben unberücksichtigt. Es erfolgt eine Lohneinstufung nach § 16 Abs. 1 f. LPVO, welche auf bisher ausgeübte Tätigkeiten abstellt. Wurde eine Lehrperson während ihrer früheren, dem Lehrpersonalgesetz unterstellten Anstellung aufgrund ihrer Leistungen befördert, findet dies nach drei Jahren keine Berücksichtigung mehr.

3.5.9 Nach dem Gesagten sind keine sachlichen Gründe dafür ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin aufgrund des Wiedereintritts in den dem Lehrpersonalgesetz unterstehenden Schuldienst innert drei Jahren schlechter gestellt werden soll, als wenn der Unterbruch in ihrer Berufstätigkeit länger gedauert hätte. Die Anwendung von § 16 Abs. 4 LPVO führt vorliegend zu einem verfassungswidrigen Resultat, weshalb dieser Bestimmung die Anwendung zu versagen ist. Anlässlich der Vikariate der Beschwerdeführerin wurden keine Mitarbeiterbeurteilungen durchgeführt, welche sich lohnwirksam hätten auswirken können. Die ihr bei einer Neubeurteilung zuzuerkennende zusätzliche Erfahrung gestützt auf § 16 Abs. 2 LPVO ist zu berücksichtigen und die Beschwerdeführerin rückwirkend per 16. August 2010 in die damalige Lohnstufe 11 des Lohnreglements 10.01 einzureihen. Die Beschwerde ist folglich teilweise gutzuheissen.

4. Für personalrechtliche Streitigkeiten mit einem Streitwert bis Fr. 30'000.- werden keine Gerichtskosten erhoben (§ 65a Abs. 3 VRG). Wie vorn 2 dargelegt, überschreitet der Streitwert in vorliegender Sache die Schwelle von Fr. 30'000.- nicht, weshalb gemäss § 65a Abs. 3 VRG keine Gerichtskosten erhoben werden. Der nicht vollständig obsiegenden Beschwerdeführerin ist für das Beschwerdeverfahren eine (reduzierte) Parteientschädigung zuzusprechen und ebenso für das Rekursverfahren. Da die Vorinstanz bei der Festsetzung der Parteientschädigung über einen gewissen Ermessensspielraum verfügt, rechtfertigte sich eigentlich eine Rückweisung (§ 64 Abs. 1 VRG). Aus prozessökonomischen Gründen und weil sich diesbezüglich keine schwierigen Rechtsfragen stellen, rechtfertigt sich indes, die Höhe der Parteientschädigung in Anwendung von § 63 Abs. 1 VRG vor Verwaltungsgericht zu bestimmen (vgl. Kölz/Boss-

hart/Röhl, § 64 N. 5). Angesichts des Aufwandes erscheint eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.- für das Rekurs- und Beschwerdeverfahren als angemessen. 5. Da der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist in der Rechtsmittelbelehrung des folgenden Dispositivs auf die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 18. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu verweisen (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Zürich 2012, 4. A., Rz. 3089).

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