

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00562 vom 16. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00562

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00562 du 16 mai 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00562 del 16 maggio 2025

Regeste

Lohneinstufung | [Berücksichtigung der Stufenfremdheit des Regelklassenlehrdiploms bei der Lohneinstufung einer DaZ-Lehrperson.] Das stadtzürcherische Recht verweist sinngemäss auf § 16 Abs. 5 LPVO, wonach nicht stufengerecht ausgebildete Lehrpersonen tiefer eingestuft werden (E. 2.2 und 2.3). Die Beschwerdeführerin verfügt über ein Lehrdiplom für den Unterricht auf der Sekundarstufe I und ein Certificate of Advanced Studies "Deutsch als Zweitsprache" (E. 3.2). Für regulären Unterricht auf der Primarstufe wäre sie folglich stufenfremd ausgebildet (E. 3.3). Das Gleiche gilt für den DaZ-Unterricht auf Primarstufe: § 29a VSM sieht vor, dass die Zulassung zur Erteilung des entsprechenden Unterrichts zwingend ein Regelklassenlehrdiplom voraussetzt. Wenn die Beschwerdegegnerin hieraus schliesst, es dürfe auch bei der kommunalen Anstellung einer DaZ-Lehrperson berücksichtigt werden, für welche Schulstufe ihr das Lehrdiplom als Regelklassenlehrperson erteilt wurde, ist dies nicht rechtsverletzend, zumal die Beschwerdegegnerin dies nachvollziehbar mit den pädagogischen Anforderungen der unterschiedlichen Schulstufen begründet (E. 3.6). Eine Ungleichbehandlung zu Lehrpersonen für den Förderunterricht und das heilpädagogische Personal ist nicht ersichtlich. Für diese Tätigkeiten wird kein Diplom als Regelklassenlehrperson vorausgesetzt (E. 3.7) Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00562 Urteil des Einzelrichters vom 16. Mai 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, vertreten durch lic. iur. B, Beschwerdeführerin, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Lohneinstufung, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 3. Mai 2023 stellte das Schulamt der Stadt Zürich A per 1. August 2023 bei einem Beschäftigungsgrad von 65 % als Lehrperson für Deutsch als Zweitsprache (DaZ) im Schulkreis C an (später berichtigt auf 68 %) und reihte sie in Lohnkategorie III Lohnstufe

E. 7

ein. In der Folge beantragte A beim Stadtrat der Stadt Zürich eine Neubeurteilung ihrer Anstellungsverfügung. Der Stadtrat der Stadt Zürich hielt mit Beschluss vom 7. Februar 2024 an der Lohneinstufung von A gemäss Verfügung des Schulamts vom 3. Mai 2023 fest. II. Einen hiergegen am 18. März 2024 erhobenen Rekurs von A wies der Bezirksrat Zürich am 15. August 2024 ab (Dispositiv-Ziff. I), erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. II) und sprach ihr keine Parteientschädigung zu (Dispositiv-Ziff. III). III.

Am 17. September 2024 erhob A Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte im Wesentlichen, die Stadt Zürich sei unter Entschädigungsfolge anzuweisen, sie ohne Berücksichtigung einer "stufenfremden Tätigkeit" ab 1. August 2023 in Lohnkategorie III Lohnstufe 8 und ab 1. Juli 2024 unter Einbezug des ordentlichen Lohnanstiegs in Lohnstufe 9 einzureihen. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 23. September 2024 auf Vernehmlassung. Die Stadt Zürich beantragte am 22. Oktober 2024 die Abweisung der Beschwerde. A hielt mit Eingabe vom 2. November 2024 an ihren Anträgen fest. Der Einzelrichter erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksamtes über Anordnungen der Gemeinden betreffend die Anstellungsverhältnisse von DaZ-Lehrpersonen zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Im Streit liegt die Lohneinstufung der Beschwerdeführerin. Nach neuer Praxis des Verwaltungsgerichts wird bei solchen Streitigkeiten pauschal ein Streitwert in Höhe der umstrittenen Lohnansprüche eines Jahres festgelegt (VGr, 22. August 2024, VB.2024.00180, E. 1.2 – 15. August 2023, VB.2023.00013, E. 2.1 – VGr, 8. Dezember 2022, VB.2022.00281, E. 2). Die Lohndifferenz zwischen den Lohnstufen 7 und 8 der Lohnkategorie III (vom 1. August 2023 bis zum 30. Juni 2024) auf ein Jahr gerechnet beträgt bei einem Beschäftigungsgrad von 68 % rund Fr. 1'850.- respektive zwischen den Lohnstufen 8 und 9 in der Lohnkategorie III (seit dem 1. Juli 2024) rund Fr. 2'450.- (vgl. Anhang A zur Lehrpersonalverordnung in der bis 31. Dezember 2023 gültigen Fassung [OS 78, 21], Anhang A zur Lehrpersonalverordnung in der bis 31. Dezember 2024 gültigen Fassung [OS 79, 6] und Anhang A der aktuell in Kraft stehenden Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 [LPVO, LS 412.31]). Damit fällt die Angelegenheit in die Zuständigkeit des Einzelrichters (§ 38 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

2. 2.1 Die Beschwerdeführerin wurde von der Beschwerdegegnerin als DaZ-Lehrperson angestellt. Sie unterrichtet damit nicht an der Volksschule ein im Lehrplan vorgesehenes Fach und ist folglich nicht nach kantonalem Recht beschäftigt (vgl. § 1 Abs. 1 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 [LPG, LS 412.31]; VGr, 8. März 2017, VB.2016.00777, E. 3.1), sondern kommunal angestellt. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass das kantonale Recht den Gemeinden im Bereich des Personalrechts nur wenige Vorgaben macht. Nach Art. 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt.

2.2 Die Stadt Zürich hat von dieser Kompetenz mit dem Erlass der stadtzürcherischen Verordnung vom 2. Oktober 2019 über das Arbeitsverhältnis des Lehr- und Therapiepersonals der städtischen Volksschule (VLT) und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen (AVLT) Gebrauch gemacht. Die Beschwerdeführerin als DaZ-Lehrperson fällt gemäss Art. 1 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 VLT in den Anwendungsbereich dieser Erlasse. Nach Art. 19 Abs. 1 VLT sind für die Anstellungen von städtischen Lehrpersonen die Lohnkategorien der kantonalen Lehrpersonalverordnung massgebend und regelt der Stadtrat die Einreihung der einzelnen Personengruppen. Diesbezüglich sieht Art. 14 Abs. 1 AVLT vor, dass sich die Neueinstufung sinngemäss nach der kantonalen Lehrpersonalverordnung richtet.

2.3 Gemäss § 16 Abs. 1 LPVO werden neu in den

Schuldienst eintretende Lehrpersonen auf Stufe 1 platziert, sofern nicht die Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten zu einer höheren Einstufung führt. Unterrichts-, Schulleitungs- und andere Berufstätigkeiten werden bei Lehrpersonen der Kindergarten- und Primarstufe nach § 16 Abs. 2 LPVO ab dem vollendeten 23. Altersjahr angerechnet. Dabei werden Unterrichtstätigkeiten in Klassen und als Förderlehrpersonen sowie Schulleitungstätigkeit an der Volksschule, an Privatschulen gemäss § 68 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100), an Sonderschulen oder in Sonderschulheimen zu 100 % (lit. a), anderweitige Unterrichtstätigkeit, einschliesslich des auf der Volksschulstufe erteilten Unterrichts an einer Mittelschule (Langgymnasium), oder schulische Therapietätigkeiten mit Schülerinnen und Schülern der Volksschulstufe oder der Sekundarstufe II sowie Unterrichtstätigkeit in der Lehrerbildung zu 75 % (lit. b) und anderweitige Berufstätigkeit, Aus- und Weiterbildung sowie Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit zu 50 % angerechnet (lit. c). Eine Anrechnung von Tätigkeiten gemäss § 16 Abs. 2 LPVO erfolgt nach Abs. 5 höchstens bis zur Stufe, in welche eine Lehrperson eingestuft wäre, wenn sie während der anrechenbaren Zeit unterrichtet hätte (Satz 1). Fachlehrpersonen und nach Massgabe des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Zürich zur Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 22. September 1996 (BeitrittsG IKVAA, LS 410.4) nicht stufengerecht ausgebildete Lehrpersonen werden tiefer eingestuft (Satz 2); die Bildungsdirektion legt die Einstufungen in einer Tabelle fest (Satz 3). 2.4 Nach § 1 BeitrittsG IKVAA ist der Kanton Zürich Vertragspartei der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen vom 18. Februar 1993 (IKVAA), welche in § 2 BeitrittsG IKVAA im vollen Wortlaut wiedergegeben wird. Gemäss Art. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 IKVAA ist die schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) zuständig für die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen für alle Ausbildungen und Berufe, deren Regelung in die Zuständigkeit der Kantone fällt und für die nicht die Gesundheitsdirektorenkonferenz zuständig ist. Die Anerkennung eines Abschlusses weist aus, dass dieser den in der interkantonalen Vereinbarung und im betreffenden durch die Anerkennungsbehörde aufgestellten Anerkennungsreglement (vgl. Art. 6 IKVAA) festgelegten Voraussetzungen (vgl. Art. 7 IKVAA) entspricht (Art. 8 Abs. 1 IKVAA). Die Vereinbarungskantone gewähren den Inhaberinnen und Inhabern eines anerkannten Ausbildungsabschlusses den gleichen Zugang zu kantonal reglementierten Berufen wie den entsprechend diplomierten Angehörigen des eigenen Kantons (Art. 8 Abs. 2 IKVAA). Die EDK führt eine Dokumentation über die anerkannten Ausbildungsabschlüsse (Art. 9 Abs. 1 IKVAA). 2.5 Für den Lehrerberuf ergibt sich aus dem auf der Website der EDK publizierten Register, dass die EDK für die Tätigkeit auf der Primarstufe aus dem Kanton Zürich nur den Abschluss des Studiengangs "Vorschulstufe / Primarstufe" der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) anerkennt, wobei hierin auch der Abschluss des Studienprogramms für Quereinsteigende eingeschlossen ist (www.edk.ch > Themen > Diplomanerkennung > CH-Diplome / Hochschulen > Verzeichnis EDK-anerkannte Diplome: Lehrdiplome von Hochschulen sowie Hochschuldiplome in Sonderpädagogik, Logopädie und Psychomotoriktherapie [Version vom 14. Januar 2025]). 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin wurde von der Beschwerdegegnerin bei der Lohneinstufung um eine Lohnstufe "abgestuft", da sie als Sekundarlehrerin für den DaZ-Unterricht in der Primarschule über eine stufenfremde Ausbildung verfüge. 3.2 Die Beschwerdeführerin verfügt über ein Lehrdiplom der Pädagogischen Hochschule Zürich für den Unterricht auf der Sekundarstufe I sowie über ein Certificate of Advanced Studies "Deutsch als

Zweitsprache" von derselben Bildungsinstitution. Angestellt wurde sie von der Beschwerdegegnerin als DaZ-Lehrperson auf Primarstufe. 3.3 Vorweg ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin – würde sie regulären Unterricht auf Primarstufe erteilen – aufgrund ihres Lehrdiploms für die Sekundarstufe I als stufenfremd ausgebildet gelten würde. Dies ergibt sich aus § 16 Abs. 5 Satz 2 LPVO und dem Register der EDK für die anerkannten Lehrdiplome nach Schulstufen, wonach das Lehrdiplom für die Sekundarstufe I der Pädagogischen Hochschule Zürich nicht für den Unterricht auf Primarstufe anerkannt ist (vgl. zuvor E. 2.5; ferner zu dieser Thematik VGr, 22. August 2024, VB.2024.00180, E. 3.2). Zu klären bleibt, ob diese Rechtsfolge auch dann eintritt, wenn die Beschwerdeführerin auf Primarstufe nur als DaZ-Lehrperson tätig ist und keinen Regelklassenunterricht erteilt. 3.4 Die Beschwerdegegnerin sowie die Vorinstanz erwogen, dass auf Primarstufe generell anders unterrichtet werden müsse als auf Sekundarstufe. Dies gelte auch für ein spezifisches Fach wie Deutsch als Zweitsprache im Rahmen des Aufnahmeunterrichts. Daher sei das Lehrdiplom der Beschwerdeführerin für die Sekundarstufe I als stufenfremd für die Primarstufe zu betrachten und habe entsprechend nach Art. 14 Abs. 1 AVLT in Verbindung mit § 16 Abs. 5 Satz 2 LPVO eine tiefere Lohneinstufung zu erfolgen. Dies stelle auch keine Diskriminierung im Vergleich zu Förderlehrpersonen und zum Therapiepersonal für Logopädie und Psychomotorik dar, da das für diese Tätigkeit verlangte Diplom in schulischer Heilpädagogik einen deutlich grösseren Aufwand (90 ECTS) als der CAS in DaZ (10 ECTS) mit sich bringe. 3.5 3.5.1 Nach § 35 VSG bieten die Gemeinden unter dem Titel der sonderpädagogischen Massnahmen Integrative Förderung, Therapien und Aufnahmeunterricht an. Aufnahmeunterricht ist der Unterricht für Fremdsprachige, die keine Aufnahmeklassen besuchen. Er dient dem Erwerb und der Förderung der deutschen Sprache (§ 34 Abs. 4 VSG). Die Gemeinden können ausserdem auch Besondere Klassen, wie beispielsweise Aufnahmeklassen für Fremdsprachige, führen (§ 35 in Verbindung mit § 34 Abs. 5 VSG). Die Verordnung regelt die Einzelheiten und den Umfang der sonderpädagogischen Massnahmen (§ 33 Abs. 2 VSG). 3.5.2 Die Verordnung vom 11. Juli 2007 über die sonderpädagogischen Massnahmen (VSM, LS 412.103) unterscheidet zwischen verschiedenen Kategorien von Lehrpersonen, die im Bereich der sonderpädagogischen Massnahmen tätig sind, und legt die Anforderungen an deren Ausbildung fest. So sieht § 29 Abs. 1 VSM vor, dass Lehrpersonen mit Klassenverantwortung an Einschulungs- und Kleinklassen (lit. a), Förderlehrpersonen (lit. b), Lehrpersonen mit Klassenverantwortung in Sonderschulen (lit. c) und verantwortliche Lehrpersonen in der integrierten Sonderschule (lit. d) ein von der EDK anerkanntes Hochschuldiplom in Sonderpädagogik mit Vertiefungsrichtung Schulische Heilpädagogik (Diplom in SHP) benötigen. Dieses befähigt diese Kategorien von Lehrpersonen dazu, auf allen Schulstufen alle Fachbereiche zu unterrichten (§ 29 Abs. 2 VSM). Für DaZ-Lehrpersonen sieht § 29a VSM hingegen vor, dass diese (lit. a) ein von der Erziehungsdirektorenkonferenz anerkanntes Lehrdiplom als Regelklassenlehrperson und (lit. b) den Abschluss eines zertifizierten Lehrgangs in DaZ für die Volksschule benötigen. Für die übrigen in der Sonderpädagogik tätigen Lehr- und Fachpersonen verlangt § 29b VSM, dass sie für ihre Tätigkeit über eine von der EDK, der Gesundheitsgesetzgebung oder dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation anerkannte Ausbildung verfügen. 3.6 Hieraus ergibt sich zunächst, dass die Zulassung zur Erteilung von Aufnahmeunterricht nebst dem spezifischen Abschluss betreffend DaZ auch zwingend ein Lehrdiplom als Regelklassenlehrperson voraussetzt. Bei dieser Ausgangslage ist es nicht rechtsverletzend, wenn eine Gemeinde – in sinngemässer

Anwendung des kantonalen Rechts (vgl. Art. 14 Abs. 1 AVLT) – zum Schluss kommt, es sei auch bei der kommunalen Anstellung einer DaZ-Lehrperson zu berücksichtigen, für welche Schulstufe ihr das Lehrdiplom als Regelklassenlehrperson erteilt wurde. Die Beschwerdegegnerin begründet dies nachvollziehbar mit den pädagogischen Anforderungen der unterschiedlichen Schulstufen, was im Übrigen auch die hauptsächliche Begründung des kantonalen Verordnungsgebers für die Regelung von § 16 Abs. 5 Satz 2 LPVO ist (vgl. ABl 2020-10-30, S. 11 f.) und – wie in der Folge zu zeigen sein wird – auch der Logik der Ausbildungsvoraussetzungen gemäss §§ 29 ff. VSM entspricht. 3.7 Soweit die Beschwerdeführerin hiergegen vorbringt, mit dieser Begründung müssten auch Lehrpersonen für den Förderunterricht und das Heilpädagogische Personal mit stufenfremden Lehrdiplomen tiefer eingestuft werden, übersieht sie, dass für diese Tätigkeiten kein Diplom als Regelklassenlehrperson vorausgesetzt wird (vorne E. 3.5). Dem lässt sich die Wertung entnehmen, dass für diese Anstellungen die fachliche Ausbildung im Bereich Sonderpädagogik im Vordergrund steht. Hingegen setzt die Tätigkeit als DaZ-Lehrperson nach § 29a VSM zwingend ein Regelklassenlehrdiplom voraus, woraus zu schliessen ist, dass für diese Tätigkeit schulstufenspezifische Kenntnisse notwendig sind. Eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. 3.8 Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. 4. Weil der Streitwert weniger als Fr. 30'000.- beträgt, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 3 VRG). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG). 5. Weil der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen (Art. 113 ff. BGG).

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