Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 295/2008

Urteil vom 29. Mai 2009
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Gabriela Gwerder,

gegen

Staat Zürich, vertreten durch das Volksschulamt des Kantons Zürich, Walchestrasse 21, 8090 Zürich,
Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Generalsekretariat, Rechtsdienst, Walcheplatz 2, Postfach, 8090 Zürich,

Gegenstand
Lohneinstufung,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 14. Mai 2008
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
4. Abteilung, 4. Kammer.
Sachverhalt:

A.
X._____ unterrichtete als Primarlehrerin im Schulkreis Zürichberg ab 1975 während sechs Jahren ein volles Pensum.
Von 1981 bis 1983 war X._____ im Fach Deutsch als Zweitsprache (DaZ bzw. ehemals Deutsch für Fremdsprachige, DfF) zu 30 % in Zürich tätig, von 1983 bis 2003 in demselben Fach zu 40 % in Egg.
Von 2003 bis 2005 hatte X._____ als ISF-Lehrperson (ISF = Integrative Schulungsform) ein Pensum mit unterschiedlichen Lektionenzahlen in Egg inne.
Bis Ende Schuljahr 2006 war X._____ kommunal besoldet und in Lohnstufe 14 des Lohnreglements 11.01/12.01 eingereiht (Jahressalär 100 % = CHF 118'313.–).
Im Laufe des Jahres 2001 absolvierte X._____ eine Zusatzausbildung für Lehrpersonen von Fremdsprachigen an der Pädagogischen Hochschule Zürich (Nachdiplomkurs Migration und Schulerfolg). Am 14. Juli 2006 erlangte sie den Titel eines M̈aster of Arts in Special Needs Educationän der Interkantonalen Hochschule für Heilpädagogik in Zürich.
Auf Beginn des Schuljahres 2006/2007 (ab August 2006) wurde X._____ für 15 Wochenlektionen ISF-Unterricht an der Oberstufe kantonal angestellt und vom Volksschulamt der Bildungsdirektion des Kantons Zürich 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 % = CHF 112'013.–). Bei dieser Einstufung wurden die Tätigkeiten als Primarlehrerin und als ISF-Lehrperson zu 100 % angerechnet, der DaZ-Unterricht und die geleistete Familienarbeit jedoch nur zu insgesamt 50 %.
Gegen diese Einstufung erhob X._____ Einsprache. Sie machte geltend, bei der Anrechnung von Berufs- und Familientätigkeit benachteiligt zu werden, da sie neben der Tätigkeit als Familienfrau auch im Schulbe-

reich tätig gewesen sei und dies bei der lohnmässigen Einreihung berücksichtigt werden müsse. Mit Verfügung vom 22. September 2006 bestätigte indessen das Volksschulamt seinen Entscheid.
Dagegen erhob X._____ bei der Bildungsdirektion des Kantons Zürich Rekurs. Sie verlangte die Aufhebung der Verfügung des Volksschulamtes und die Einstufung als ISF-Lehrerin in Lohnstufe 13 des Lohnreglements 12.02 (Jahressalär 100 % = CHF 124'836.–). Mit Verfügung vom 30. November 2007 wies die Bildungsdirektion den Rekurs ab.
Gegen den Rekursentscheid beschwerte sich X._____ beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Neben der Aufhebung der Entscheide der Bildungsdirektion und des Volksschulamtes beantragte sie neu, als ISF-Lehrerin ab Schuljahr 2006/2007 in Lohnstufe 16 des Lohnreglements 12.02 eingereiht zu werden. Das Verwaltungsgericht (4. Abteilung, 4. Kammer) wies die Beschwerde mit Urteil vom 14. Mai 2008 ab, soweit es darauf eintrat.
Dem Urteil des Verwaltungsgerichts ist eine abweichende Meinung der Gerichtssekretärin angefügt.

B.
X._____ hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erhoben. Neben der Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt sie, als ISF-Lehrerin ab Beginn Schuljahr 2006/2007 in die Lohnstufe 13 des kantonalen Lohnreglements 12.02 eingestuft zu werden. Des Weitern sei ihr im vorinstanzlichen Verfahren eine angemessene Prozessentschädigung zuzusprechen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

C.
Das Verwaltungsgericht und das Volksschulamt verzichten auf Vernehmlassung. Die Bildungsdirektion schliesst auf Beschwerdeabweisung. Die Beschwerdeführerin und daraufhin die Bildungsdirektion liessen sich unter Aufrechterhaltung ihrer Anträge nochmals vernehmen.

Erwägungen:

1.
Das angefochtene, kantonal letztinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts betrifft die Abweisung eines Gesuchs um eine höhere Gehaltseinreihung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Da die Streitwertgrenze erreicht ist, steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten grundsätzlich offen (Art. 51 Abs. 1 lit. a und Abs. 4, Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).
Der Antrag auf Einreihung in Lohnstufe 13 ist zulässig, da die Beschwerdeführerin diesen Antrag bereits im Rekursverfahren vor der Bildungsdirektion stellte und das Verwaltungsgericht auf die kantonale Beschwerde gegen den Rekursentscheid nur insoweit nicht eintrat, als die Beschwerdeführerin mehr beantragte als im Rekursverfahren (Lohnstufe 16 statt Lohnstufe 13).

2.
2.1 Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, § 16 der Lehrpersonalverordnung des Kantons Zürich vom 19. Juli 2000 (LPVO; LS 412.311) sei verfassungswidrig, da die Vorschrift die berufsspezifische Erfahrung bei der lohnmässigen Einstufung der Lehrpersonen nicht angemessen berücksichtige. Bei ihrer Einstufung im Jahr 2006 seien nur ihre sechs Jahre Berufstätigkeit als Primarlehrerin in den Jahren 1975 bis 1981 und der Unterricht als ISF-Lehrerin in den Jahren 2003 bis 2005 zu 100 % angerechnet worden. Ihre Lehrtätigkeit im Fach Deutsch als Zweitsprache (DaZ bzw. ehemals Deutsch für Fremdsprachige, DfF), welche sie von 1981 bis 1983 zu 30 % in Zürich und von 1983 bis 2003 zu 40 % in Egg ausgeübt habe, sei dagegen lediglich zu 50 % berücksichtigt worden. In gleichem Umfang werde auch jede andere, nicht berufsspezifische Tätigkeit als Berufserfahrung angerechnet. Von den maximal anrechenbaren 29 Erfahrungsjahren seien ihr demzufolge nur 18 Jahre angerechnet worden. Genau gleich viele Jahre wären ihr angerechnet worden, wenn sie von 1981 bis 2003 neben ihrer Tätigkeit als Mutter und Hausfrau nicht unterrichtet hätte. Dies verstosse gegen das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV).
Richtigerweise sei die Beschwerdeführerin demnach nicht in Lohnstufe 9, sondern in Lohnstufe 13 einzureihen. Daraus resultiere eine Lohndifferenz von 11,44 % (12 x CHF 1'074.–). Die Beschwerdeführerin rügt in

diesem Zusammenhang eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts (Art. 97 Abs. 1 BGG), da die Vorinstanz die Lohndifferenz nicht richtig berechnet habe.
Als weitere Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots beanstandet die Beschwerdeführerin, dass die Berufs- und Familienarbeit nicht kumulativ, sondern alternativ angerechnet worden sei. Neben ihrer Tätigkeit als DaZ-Lehrerin sei sie Mutter und Hausfrau gewesen und habe sich aus- und weitergebildet, was gemäss Lehrpersonalverordnung ebenfalls je zu 50 % angerechnet werden könne. All diese Jahre der Doppel- und Dreifach-Belastung seien ihr trotzdem nur zu insgesamt 50 % angerechnet worden.

2.2 Das Verwaltungsgericht begründet das angefochtene Urteil in den beanstandeten Punkten folgendermassen: Gemäss § 16 Abs. 2 lit. a LPVO werde der Volksschulunterricht sowie diejenige Unterrichtstätigkeit voll angerechnet, die bezüglich Fächervielfalt, Betreuungsaufgaben und Klassenverantwortung der Tätigkeit der Volksschullehrpersonen gleichgestellt sei. Zur Unterrichtstätigkeit als Förderlehrperson im Sinn von § 16 Abs. 2 lit. a LPVO, die ebenfalls zu 100 % angerechnet werde, gehöre die Integrative Förderung und die Integrative Schulungsform ISF. Dies könne mit der Fächervielfalt des ISF-Unterrichts, der einem Klassenlehrer vergleichbaren Position der ISF-Lehrperson bei der Unterrichtsgestaltung und der Notengebung sowie mit der dafür verlangten heilpädagogischen Ausbildung begründet werden.
Schuldienste anderer Art, wie beispielsweise Fachunterricht, Stütz- und Fördermassnahmen oder das Fach Deutsch als Zweitsprache (DaZ) würden gemäss § 16 Abs. 2 lit. b LPVO anderweitigen Berufstätigkeiten, Aus- und Weiterbildungen sowie Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit gleichgestellt und nur zu 50 % angerechnet. Da der DaZ-Unterricht weniger anforderungsreich sei als der ISF-Unterricht, gelte er nicht als Förderunterricht im Sinn von § 16 Abs. 2 lit. a LPVO. So trage die DaZ-Lehrperson bei der Unterrichtsgestaltung und der Notengebung keine Klassenlehrerverantwortung und werde für DaZ-Lehrpersonen keine heilpädagogische Ausbildung vorausgesetzt.
Bei den Tätigkeiten nach § 16 Abs. 2 lit. b LPVO sei keine Kumulierung über die Anrechnungsquote von 50 % hinaus vorgesehen. Wenn eine Person neben ihrer Tätigkeit als Familienfrau zwar zusätzlich im Schuldienst berufstätig gewesen sei, jedoch nicht in Klassenlehrerfunktion, bleibe es deshalb bei der Anrechnung von insgesamt 50 %. Dass nicht über ein 100 %-Pensum hinausgegangen werden könne, sei nicht zu beanstanden, da die obere Beschäftigungslimite auch bei vollzeitlichen Lehrpersonen 100 % betrage. Dies habe zur Folge, dass vollzeitliche Familienfrauen grundsätzlich gleich gestellt seien wie Personen, welche, gleich wie die Beschwerdeführerin, nebenbei noch einer schulischen Tätigkeit im Sinn von § 16 Abs. 2 lit. b LPVO nachgegangen seien. Zwar gebe es durchaus Gründe, einer Lehrkraft, welche neben der Tätigkeit als Familienfrau einige Wochenlektionen Schulunterricht erteilt habe, grundsätzlich eine höhere Erfahrung zuzubilligen als einer Wiedereinsteigerin, die sich vollamtlich der Familienarbeit gewidmet habe. Indessen fehle es an einer rechtlichen Grundlage, diese zusätzliche Erfahrung über die Anrechnung der Erfahrungsjahre von 50 % hinaus zu berücksichtigen. Anders müsste nur entschieden werden, wenn die Erteilung von DaZ-
Unterricht zu 100 % angerechnet werden müsste.

2.3 In ihrer im bundesgerichtlichen Verfahren eingereichten Vernehmlassung vom 29. August 2008 vertritt die Bildungsdirektion des Kantons Zürich den Standpunkt, dass nicht jede tatsächliche Ungleichheit im Gesetz berücksichtigt werden könne. Eine gewisse Schematisierung, wie sie in § 16 Abs. 2 LPVO bestehe, sei unvermeidlich. Wenn neben dem Volksschulunterricht weitere Unterrichtstätigkeiten nach § 16 Abs. 2 lit. a LPVO anzurechnen wären, müsste zum einen bestimmt werden, für welche Lehrtätigkeit dies zu gelten hätte. Diese Frage betreffe eine beliebig lange Liste von Lehrpersonen (wie beispielsweise Fachlehrer, Logopädinnen, Dyskalkulie-Spezialisten, Erwachsenenbildnerinnen, Lehrlingsbetreuer, Musikschul-Lehrpersonen, Chorleiterinnen, Kursleiter in Sportvereinen und in anderen Freizeitangeboten, Katechetinnen sowie Personen, welche Nachhilfestunden geben). Zum andern wäre zu klären, welchen Anforderungen der Nachweis dieser Unterrichtstätigkeiten zu genügen hätte. Im Übrigen berücksichtige die geltende Einstufungsregel, dass im Lehrerberuf ausserschulische Berufs- und Lebenserfahrung mindestens gleich bedeutungsvoll sei wie Erfahrung in der Erteilung von Einzel- und Kleinklassenunterricht (wie bspw. im DaZ-Unterricht). Dies
ergebe sich daraus, dass den Kindern im Schulunterricht nicht nur Wissen vermittelt wird, sondern dass diese auf den Eintritt ins Berufsleben vorbereitet werden. Die gleiche Anrechnung der DaZ-Unterrichtstätigkeit wie ausserschulische Berufs- und Lebenserfahrung sei daher sachlich begründet.
Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin sei auch die Alternativität der Anrechenbarkeit von Berufs-

oder Familienarbeit nach § 16 Abs. 2 lit. b LPVO nicht zu beanstanden. Erstens werde die zu 100 % anrechenbare Berufserfahrung an Klassen der Volksschule nicht im Einzel- und Kleinklassenunterricht erworben. Zweitens sei die Erziehungs- und Betreuungsarbeit, welche einen Teil des Berufsauftrags der Lehrpersonen ausmache, durchaus als relevante Erfahrung anzurechnen. Schliesslich würde eine Kumulation der Anrechenbarkeit dazu führen, dass einer Lehrperson mit einer 100 %-Anstellung, welche zusätzlich Erziehungs- und Betreuungsarbeit leistet, bei einem Wiedereinstieg eine höhere Lohneinstufung gewährt werden müsste als einer Lehrperson ohne familiäre Verpflichtung, die ohne Unterbruch angestellt ist.

2.4 Die Beschwerdeführerin rügt nicht einen Verstoss gegen kantonale Vorschriften, sondern beanstandet, dass die Lohneinstufung auf einer rechtsungleichen Regelung und Rechtsanwendung beruhe. Sie verlangt insofern eine vorfrageweise Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von § 16 Abs. 2 LPVO. Dies ist im Verfahren der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig, obwohl die Frist zur Anfechtung des Gesetzes längst abgelaufen ist: Die Rüge, eine kantonale Norm widerspreche der Bundesverfassung, kann auch noch bei der Anfechtung eines diese Norm anwendenden Entscheids vorgebracht werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C 397/2007 vom 18. März 2008 E. 1.4). Die allfällige vorfrageweise Feststellung der Verfassungswidrigkeit der fraglichen Norm führt aber nicht zu deren Aufhebung, sondern hat lediglich zur Folge, dass die Vorschrift im Einzelfall nicht angewendet und der gestützt auf sie ergangene Entscheid aufgehoben wird (inzidente Normenkontrolle; BGE 129 I 265 E. 2.3 S. 267 f. mit Hinweisen).

2.5 Die zur Diskussion stehende Bestimmung von § 16 Abs. 1 und 2 LPVO lautet folgendermassen:
1. Neu in den Schuldienst eintretende Lehrpersonen werden in Stufe 1 eingestuft, sofern nicht die Anrechnung von Unterrichts- und Berufstätigkeiten zu einer höheren Einstufung führt.
2. Unterrichts-, Schulleitungs- und andere Berufstätigkeiten werden ab dem 22. (Kindergartenstufe), dem 23. (Primarstufe) oder dem 24. Altersjahr (Sekundarstufe) gegen schriftlichen Nachweis wie folgt angerechnet:
a) Unterrichtstätigkeiten entsprechend dem tatsächlichen Beschäftigungsgrad in Klassen und als Förderlehrperson sowie Schulleitungstätigkeiten an der Volksschule, an Privatschulen gemäss § 68 VSG, an Sonderschulen oder in Sonderschulheimen.
b) zu 50 % anderweitige Berufstätigkeit, Aus- und Weiterbildungen sowie Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit.

2.6 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlöhnt wird. Den politischen Behörden steht bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung 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, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeit als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet (BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107 mit Hinweisen).
Der grosse Ermessensspielraum des Gesetzgebers besteht umso mehr, wenn nicht ein Vergleich zwischen verwandten, sondern zwischen unterschiedlichen Tätigkeiten zur Diskussion steht. Ob beispielsweise die Arbeit von Ärzten mehr oder weniger wert ist als diejenige von Lehrern, Psychologen, Juristen oder anderen Berufsgattungen, lässt sich nicht nach feststehenden Bewertungskriterien objektiv feststellen, sondern enthält zwangsläufig einen erheblichen Wertungsbereich, dessen Konkretisierung davon abhängt, wie eine bestimmte Tätigkeit von der Gesellschaft bewertet wird (BGE 125 II 385 E. 5b S. 390; Urteil des Bundesgerichts 2P.369/1998 vom 21. März 2000 E. 3d, in: ZBl 102/2001 S. 265).
Die Entscheidung hängt einerseits von Sachverhaltsfragen ab, beispielsweise der Frage, was für Tätigkeiten im Rahmen einer bestimmten Funktion ausgeführt werden, welche ausbildungsmässigen Anforderungen dafür verlangt werden, unter welchen Umständen die Tätigkeit ausgeübt wird usw. Andererseits hängt sie ab von der relativen Gewichtung, welche diesen einzelnen Elementen beigemessen wird. Diese Gewichtung ist bundesrechtlich nicht vorgegeben, sondern liegt im Ermessen der kantonalen Behörden. Bundesrechtlich vorgegeben sind jedoch die Schranken des behördlichen Spielraums: Die Bewertung darf nicht rechtsungleich oder willkürlich erfolgen (BGE 125 II 385 E. 5d S. 391).

2.7 Wie das Verwaltungsgericht im angefochtenen Urteil (E. 4.1.2) unter Bezugnahme der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Lohnunterschieden innerhalb verschiedener Lehrerkategorien ausführt, spielt bei der Frage, ob eine Besoldungsordnung mit dem Rechtsgleichheitsgebot in Einklang steht, die Lohndifferenz in Prozenten eine wesentliche Rolle. Das Verwaltungsgericht scheint daraus abzuleiten, dass kleinere Unterschiede zwischen einer bestehenden und einer beantragten Lohneinstufung unter dem Blickwinkel des Rechtsgleichheitsgebots tolerierbar seien (vgl. E. 4.1.3 des angefochtenen Urteils).
Es ist indessen zu beachten, dass selbst bei tiefen Prozentzahlen in einem ersten Schritt abzuklären ist, ob für den Lohnunterschied überhaupt sachliche Gründe bestehen. Neben den oben (E. 2.6 hiervor) erwähnten Motiven (Lebens-, Dienstalter etc.) hält auch ein gewisser, aus praktischen Gründen bestehender Schematismus innerhalb der Besoldungsordnung vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, selbst wenn er Grenzfällen nicht immer gerecht zu werden vermag (BGE 121 I 102 E. 4d/aa S. 107). Erst in einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob der an und für sich begründete Lohnunterschied auch aufgrund seines Ausmasses vor der Verfassung standhält (vgl. BGE 129 I 161 E. 3.3 und E. 3.4 S. 166 ff.). In den in BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165 f. erwähnten Bundesgerichtsurteilen wurden die dort bezifferten Lohnunterschiede - neben der Verhältnismässigkeit ihres Ausmasses - aus folgenden Gründen als haltbar anerkannt:
fast 22 % zwischen Primar- und Orientierungsschullehrern, da letztere eine längere Ausbildung absolvieren, einen komplexeren Schulstoff zu vermitteln und grössere Schwierigkeiten in disziplinarischer Hinsicht zu meistern haben (BGE 121 I 49 E. 4c S. 53 f.);
rund 6,6 % bzw. 12 % zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten, da die Wahl zum Hauptlehrer eine entsprechende, in einem besonderen Wahlverfahren festzustellende Qualifikation voraussetzt und diese Funktion typischerweise mit gewissen zusätzlichen Rechtspflichten verbunden ist; die Zulässigkeit solcher Unterschiede ist eine Frage des Masses (BGE 121 I 102 E. 4d/aa S. 107); nur bei besonders lange (d.h. länger als 15 Jahre) dauernden Lehrauftragsverhältnissen wäre eine Ungleichbehandlung bei sonst gleichen Voraussetzungen verfassungswidrig (Urteil 2P.325/1992 vom 10. Dezember 1993 E. 5a/dd);
rund 20-26 % zwischen zwei Lehrerkategorien, die sich in der Ausbildung unterschieden (Urteil 2P.77/1996 vom 27. September 1996 E. 2);
fast 10 % zwischen Logopädinnen mit Grundausbildung Matura und solchen mit Lehrerpatent, da eine logopädische Lehrkraft mit Vorbildung Primarlehrerpatent über ein breiteres Wissen und Verständnis für die übrigen schulischen Belange und Lerninhalte verfügt und überdies die Vorbildung Primarlehrerpatent länger als die Vorbildung Matura dauert (BGE 123 I 1 E. 6e S. 9 f. und E. 6h S. 11);
6,73 % Besoldungsunterschied und zusätzlich 7,41 % Unterschied in der Zahl der Pflichtstunden zwischen kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsschullehrern infolge der quantitativen und qualitativen Unterschiede in der Vorbildung (Urteil 2P.249/1997 vom 10. August 1998 E. 4);
rund 18 % zwischen Mittelschullehrern und Berufsschullehrern trotz gleicher Ausbildung, da an den Mittelschulunterricht höhere Anforderungen als an den Berufsschulunterricht gestellt werden, Mittelschullehrer intensivere Betreuungsaufgaben zu erfüllen haben und überdies Selektionsverantwortung tragen (Urteil 1P.413/1999 vom 6. Oktober 1999 E. 3b).
Wie die Rechtsprechungsübersicht in BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165 f. aufzeigt, trifft es entgegen der in diesem Punkt etwas missverständlich formulierten Erwägung des Verwaltungsgerichts nicht zu, dass eine behauptete Lohnungerechtigkeit per se hinzunehmen sei, wenn sie einen gewissen Mindestprozentsatz nicht übersteigt.

2.8 Das Bundesgericht legt sich in Besoldungsfragen Zurückhaltung auf und greift von Verfassungs wegen nur ein, wenn der Kanton Unterscheidungen trifft, die sachlich nicht begründet sind (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165 mit Hinweisen).

2.9 Grundlage des DaZ- resp. des DfF-Unterrichts sind die Empfehlungen des Erziehungsrates des Kantons Zürich vom 18. April 1989 für den Deutschunterricht für Fremdsprachige (DfF) (LS 412.130.5; nachfolgend Empfehlungen). Der Deutschunterricht für Fremdsprachige ist ein Zusatzunterricht mit dem Ziel, fremdsprachige Schüler in der deutschen Sprache und in ihrem Integrationsprozess entsprechend ihrem Leistungsvermögen zu fördern (Empfehlungen/Begriff Abs. 1). Der DfF-Unterricht wird an der Volksschule entweder als Intensivkurs für neu zugezogene Schüler oder als Stützunterricht angeboten (Empfehlungen/Begriff Abs. 3).
Zielgruppe des Intensivkurses sind Schüler, die keine oder fast keine Deutschkenntnisse haben. Dies sind vor

allem Schüler, die während der Schulpflicht aus einem fremdsprachigen Gebiet in die Deutschschweiz zugezogen und einer Normalklasse zugeteilt worden sind (Empfehlungen/Zielgruppe). Erstes Ziel ist die Vermittlung von Basisfertigkeiten in der deutschen Sprache in möglichst kurzer Zeit, immer verbunden mit Hilfe zum Zurechtfinden in der neuen Umgebung (Empfehlungen/Ziel). Die Schüler arbeiten einen Deutschaufbaukurs durch und üben sich im Verstehen, Sprechen, Lesen und Schreiben. Ausserdem erhalten sie eine Einführung und Unterstützung in Mathematik auf Deutsch (Empfehlungen/Inhalt). Der Unterricht findet in kleinen, möglichst homogen zusammengesetzten Gruppen von zwei bis fünf Schülern oder als Einzelunterricht statt (Empfehlungen/Organisation). Die sprachliche Förderung muss koordiniert werden zwischen dem Klassenlehrer und dem DfF-Lehrer. Sie tragen zusammen die Verantwortung dafür, dass ein neuzugezogener Schüler im Deutschen rasche und seinen Fähigkeiten entsprechende Fortschritte machen kann (Empfehlungen/Ergänzende Bemerkungen/Bedingungen einer erfolgreichen direkten Einschulung).
Der DfF-Stützunterricht richtet sich an fremdsprachige Schüler aller Klassen, die sich zwar in Alltagssituationen auf Deutsch verständigen können, aber noch grosse Schwierigkeiten in der deutschen Schulsprache haben (Empfehlungen/Zielgruppe). Ziel ist der Abbau von sprachlichen Schwierigkeiten, Defiziten und Blockierungen, die vorerst möglichst genau eingeschätzt werden (Empfehlungen/Ziel). Unter anderem wird Stoff aus der Normalklasse, aus dem Fach Deutsch und/oder anderen Fächern, sprachlich vor- oder nachbereitet (Empfehlungen/Inhalt). Erteilt werden zwei bis drei Stunden pro Woche in Gruppen von zwei bis fünf Schülern oder in Einzelunterricht (Empfehlungen/Organisation). In Klassen mit einem hohen Anteil an fremdsprachigen Schülern lässt sich der Stützunterricht auch im Sinne eines Unterrichts in Fördergruppen organisieren. Der DfF-Lehrer betreut als zusätzliche Lehrkraft die Fördergruppe. Diese Arbeitsform erfordert gemeinsame Vorbereitung und eine gute Zusammenarbeit zwischen Klassenlehrern und DfF-Lehrkräften (Empfehlungen/Ergänzende Bemerkungen).
Der Klassenlehrer bespricht Schullaufbahnentscheide (Einstufung, Promotion, Übertritt in die Oberstufe, Berufswahlfragen) von fremdsprachigen Schülern, soweit es sinnvoll ist, mit dem DfF-Lehrer. Der Beizug des DfF-Lehrers zu Elterngesprächen und Elternabenden wird empfohlen. Der Klassenlehrer hat in solchen Fragen eine Informationspflicht gegenüber dem DfF-Lehrer (Empfehlungen/Klassenlehrer). Der DfF-Lehrer spricht die Sprachförderung jedes einzelnen Schülers regelmässig mit dem Klassenlehrer ab. Diese Absprachen zielen darauf ab, die Lernschritte des Schülers und entsprechende Massnahmen gemeinsam zu planen, den Unterricht in der Klasse und den DfF gegenseitig zu unterstützen und eventuelle Aufgabenteilungen vorzunehmen (Empfehlungen/Zusammenarbeit).
Die Schulpflege stellt geeignete, in der Regel als Volksschullehrer ausgebildete Lehrkräfte für DfF an (Empfehlungen/Schulpflege Abs. 4). In Frage kommen auch Lehrkräfte mit gleichwertiger Ausbildung (Empfehlungen/Qualifikationen und Anstellung Abs. 1). Erfahrungen mit fremdsprachigen Kindern, Erfahrungen im Deutschunterricht für Fremdsprachige, entsprechende Fortbildung und Sprachkenntnisse sind als vorteilhafte Qualifikationen zu berücksichtigen (Empfehlungen/Qualifikationen und Anstellung Abs. 1).

2.10 Wie sich aus den Empfehlungen des Erziehungsrates ergibt, erwerben DfF-Lehrkräfte durch ihre Tätigkeit Erfahrungen, die im Hinblick auf eine spätere Ausübung des Berufs des Volksschullehrers als berufsspezifisch betrachtet werden müssen. Dies ergibt sich aus Inhalt und Ziel des DfF-Unterrichts (Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache), aus der Organisation des Unterrichtsablaufs (neben Einzelunterricht auch Unterricht in Kleingruppen und in Fördergruppen) sowie in der übertragenen Verantwortung (Zusammenarbeit mit dem Klassenlehrer, Teilnahme an Elterngesprächen, Beizug bei Schullaufbahnentscheiden). Zur Anstellung als DfF-Lehrperson ist eine Ausbildung als Volksschullehrperson zwar nicht zwingend, jedoch sollen laut Empfehlungen des Erziehungsrates nach Möglichkeit Personen mit Volksschullehrpatent angestellt werden. Die beschriebenen Berufserfahrungen der DfF-Lehrperson können in anderen Berufen (als Floristin, Bankangestellte etc.) nicht erworben werden, wenn auch nicht von der Hand zu weisen ist, dass anderweitige Berufserfahrung und der Umgang mit Kindern als Familienfrau für den Lehrerberuf wertvoll sind. Dementsprechend werden denn auch anderweitige Berufserfahrung und Familienarbeit zu 50 % angerechnet.
Die Berufserfahrung ist ein übliches Kriterium zur Festlegung der Lohnhöhe (vgl. etwa Art. 15 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1]; Art. 37 Abs. 1 der Bundespersonalverordnung [BPV; SR 172.220.111.3]). Dies gilt umso mehr bei spezifischer, d.h. für die Anstellung direkt nutzbringender Berufserfahrung sowie bei langjähriger Berufserfahrung, wie sie im vorliegenden Fall - die Beschwerdeführerin war mehr als zwanzig Jahre als DfF-Lehrerin tätig - gegeben ist (vgl. dazu das Urteil 2P.325/1992 vom

10. Dezember 1993 E. 5a/dd). Wenn auch der Gesetzgeber bei der Gewichtung der für die Besoldung massgeblichen Kriterien einen weiten Gestaltungsspielraum hat und ausser Zweifel steht, dass der DfF-Unterricht dem Volksschul- und dem ISF-Unterricht hinsichtlich Inhalt, Betreuung und Verantwortung nicht ebenbürtig ist, so stellt eine völlige Gleichsetzung der DfF-Unterrichtstätigkeit mit jedem beliebigen anderen Beruf, unter Ignorierung der Ausbildung und der spezifischen Berufserfahrung der DfF-Lehrperson, eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) dar. Ungleiches wird nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt. Art. 16 Abs. 2 LPVO ist insoweit verfassungswidrig.

2.11 Ebenso wenig haltbar ist das Argument des Verwaltungsgerichts, der DfF-Unterricht könne deshalb nicht stärker gewichtet werden, weil eine Kumulierung der Erfahrung aus verschiedenen Tätigkeiten gesetzlich nicht vorgesehen sei. Eine Kumulierung der Erfahrungen aus der Tätigkeit als Familienfrau und als DfF-Lehrerin komme deshalb nicht in Frage.
§ 15 LPVO bestimmt, dass Lehrpersonen, welche Unterrichtstätigkeiten verschiedener Lohnkategorien ausüben, den Lohn anteilsmässig erhalten. Diese Bestimmung lässt sich mutatis mutandis auch auf die Kombination Familienarbeit/Unterrichtstätigkeit anwenden, zumal zwischen der Anrechnung der Erfahrungsjahre zu 100 % resp. zu 50 % Abstufungen gesetzestechnisch ohne Weiteres zu bewerkstelligen sind. Dadurch kann der in einem Teilzeitpensum erworbenen Unterrichtserfahrung angemessen Rechnung getragen werden. Dem Verwaltungsgericht ist insofern zuzustimmen, als nicht mehr als ein 100 %-Pensum angerechnet werden kann (vgl. E. 4.2 des angefochtenen Urteils) und Familienarbeit demzufolge nur anteilsmässig zu berücksichtigen ist, wenn daneben (in Teilzeit) eine Unterrichtstätigkeit ausgeübt wird.

2.12 Aus dem Gesagten folgt, dass das Verwaltungsgericht § 16 Abs. 2 LPVO im konkreten Fall nicht hätte anwenden dürfen, sondern die berufsspezifische Erfahrung der Beschwerdeführerin als DfF-Lehrerin stärker hätte berücksichtigen müssen. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerin in den Jahren von 1981 bis 2003 lediglich zu 30 % resp. zu 40 % als DfF-Lehrperson tätig war und eine um vier Klassen höhere Einreihung in die Lohnklasse 13, wie es die Beschwerdeführerin beantragt, bereits aus diesem Grund nicht in Frage kommt. Das Bundesgericht kann nicht reformatorisch entscheiden, da eine Frage der Angemessenheit aussteht und über die Lohneinreihung der Beschwerdeführerin unter Berücksichtigung des kantonalen Lehrerbesoldungssystems in seiner Gesamtheit zu entscheiden ist. Von Verfassungs wegen kann verlangt werden, dass der rechtsungleiche Zustand auf geeignete Weise und in angemessener Frist behoben wird (BGE 131 I 105 E. 3.4 S. 110).

3.
Die Beschwerde ist somit wegen Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) teilweise gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache an die Vorinstanz zur Neuverlegung der verwaltungsgerichtlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen sowie zur Weiterbehandlung der Streitsache zurückzuweisen. Dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens entsprechend werden keine Kosten erhoben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG) und hat der Kanton Zürich der Beschwerdeführerin eine reduzierte Prozessentschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen, der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 14. Mai 2008 aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.
Der Kanton Zürich hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 1'500.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Staat Zürich, der Bildungsdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 29. Mai 2009
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Schoder