Lohnbandeinreihung; anrechenbare Lebenserfahrung; Besitzstandsgarantie; Funktionswechsel; Schulwechsel – Art. 8 und 9 BV; Art. 19 Abs. 1 PG, § 16 Abs. 1, Abs. 2 lit. d und Abs. 4 LehrerV.

Im vorliegenden Fall war es zulässig, bei der Lohnbandeinreihung einer Kantonschullehrperson die Lebenserfahrung erst nach Abschluss der Ausbildung anzurechnen (E. 5.2).

Bei einem Wechsel von einer Berufsschullehrperson zur Kantonschullehrperson liegt ein Funktionswechsel vor (E. 7.3).

Frage der Besitzstandsgarantie im Fall eines Wechsels einer Lehrperson vom BBZ an die Kantonsschule (E. 7.4 ff.).

OGE 60/2023/3 vom 7. November 2023

Keine Veröffentlichung im Amtsbericht

Aus den Erwägungen

2. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung, Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Wegen blosser Unangemessenheit kann keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 36 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG, SHR 172.200]). In Besoldungsfragen und namentlich bei der Einstufung (Auswahl der für die Einstufung massgebenden Kriterien und deren Gewichtung) kommt den zuständigen Behörden ein grosser Ermessensspielraum zu (BGer 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.5 mit Hinweisen; 8C_199/2010 vom 23. März 2011 E. 6.4). Bei der Überprüfung der Lohneinstufung, die – wie vorliegend – auf einem Einstufungssystem beruht, das zahlreiche Vorgaben, Bewertungen und Vergleiche umfasst, die naturgemäss mit erheblichem Ermessen verbunden sind und ein besonderes Fachwissen erfordern, beschränkt sich die Kognition des Obergerichts auf Rechtsfehler, wobei insbesondere einem korrekten Einstufungsverfahren und der Einhaltung der geltenden Verfahrensgarantien eine grosse Bedeutung zukommt (OGE 60/2008/20 vom 25. September 2009 E. 1b, Amtsbericht 2009, S. 95 f.).

3. [...]

4. In materieller Hinsicht moniert die Beschwerdeführerin aus verschiedenen Gründen eine fehlerhafte Einstufung und Lohnfestsetzung. Vorab ist auf die entsprechenden Grundlagen im Kanton Schaffhausen sowie die bundesrechtlichen Vorgaben (Bundesverfassung) einzugehen.

4.1. Die kantonalen Angestellten haben Anspruch auf einen angemessenen Lohn. Dieser richtet sich nach den Anforderungen und Belastungen der Funktion sowie der Leistung und Erfahrung und berücksichtigt den Arbeitsmarkt. Bei der Anstellung ist die nutzbringende Erfahrung angemessen zu berücksichtigen (Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 3. Mai 2004 [Personalgesetz, PG, SHR 180.100]). Jede Stelle ist einer Funktion und aufgrund des Funktionswerts einem Lohnband mit Lohnbandmaximum und -minimum zugeordnet (§ 3 Abs. 2 der Verordnung über die Entlöhnung des Staatspersonals vom 27. September 2005 [Lohnverordnung, SHR 180.101]). Der Anfangslohn innerhalb des Lohnbands (zu den Ausnahmen vgl. § 6 Abs. 4 Lohnverordnung) hängt von der Funktion und der nutzbaren Erfahrung ab. Ergänzend werden der interne Vergleich und die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt (§ 6 Abs. 3 Lohnverordnung). Nach der Rechtsprechung können – insbesondere bei der Festsetzung des Anfangslohns – auch weitere Kriterien wie Anforderungen der konkreten Tätigkeit, Alter, Dienstalter, vorhandene Qualifikationen sowie Art und Dauer der Ausbildung berücksichtigt werden (OGE 60/2012/44 vom 6. Dezember 2016 E. 3 mit Hinweisen, Amtsbericht 2016, S. 116). Jedes Lohnband ist in die fünf Bandpositionen a bis e gegliedert (vgl. § 5 Abs. 4 Lohnverordnung). Die Einreihung in eine Bandposition ergibt sich als Folge der Lohnfestlegung und dem Alter (vgl. Merkblatt "Die Anwendung des Lohnsystems" vom 1. Januar 2020, S. 1).

Lehrpersonen werden für die Bestimmung der Lohnhöhe bei der Anstellung in der Regel in ein Lohnband eingereiht (§ 16 Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen an den öffentlichen Schulen vom 25. Oktober 2005 [Lehrerverordnung, SHR 410.401; nachfolgend: LehrerV]). Für die Einreihung innerhalb des Lohnbands werden die schulischen und ausserschulischen Tätigkeiten gemäss § 16 Abs. 2 LehrerV angerechnet. Bei Wiedereintritt in den Schuldienst des Kantons Schaffhausen innerhalb zweier Jahre erfolgt die Einreihung in eine Bandposition innerhalb des Lohnbands mindestens so, wie sie im Zeitpunkt des Austritts gewesen ist (§ 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV). Der unter anderem für Lehrpersonen an der Kantonsschule Schaffhausen geltende § 16 LehrerV (vgl. § 1 Abs. 1 LehrerV) entspricht § 16 der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse der Lehrpersonen an den kantonalen Berufsfachschulen und Höheren Fachschulen vom

25. Oktober 2005 (Berufsschullehrerverordnung, SHR 410.411; nachfolgend: BerufsschullehrerV), die namentlich für die Berufsmittelschule am Berufsbildungszentrum des Kantons Schaffhausen (BBZ) gilt (vgl. § 1 Abs. 1 lit. b BerufsschullehrerV).

4.2. Das verfassungsmässige Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die aufgrund der Verhältnisse hätten getroffen werden müssen. Das Gleichbehandlungsgebot ist sowohl in der Rechtssetzung als auch in der Rechtsanwendung zu berücksichtigen (BGE 148 I 271 E. 2.2 mit Hinweisen). Willkür (Art. 9 BV) in der Rechtssetzung liegt vor, wenn der Erlass bzw. die Norm sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (zum Ganzen BGE 147 V 423 E. 5.1.2; 147 I 225 E. 4.6; je mit Hinweisen). Willkür in der Rechtsanwendung liegt 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 (BGE 148 III 95 E. 4.1; 144 I 113 E. 7.1; je mit Hinweis[en]).

Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze ein weiter Spielraum, der vom Gericht nicht durch eigene Gestaltungsvorstellungen geschmälert werden soll. Dies gilt insbesondere auch in Besoldungsfragen im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht. Art. 8 Abs. 1 BV verlangt in diesem Zusammenhang nur, dass im öffentlichen Personalrecht gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird. Die politischen Behörden sind befugt, innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Einteilung und Besoldung massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien eine Gleich- bzw. eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Verfassungsrechtlich wird verlangt, dass sich die für die Besoldungshöhe relevanten Anknüpfungspunkte vernünftig begründen lassen (BGer 8C_320/2022 vom 30. Juni 2023 E. 6.3.1; OGE 60/2012/44 vom 6. Dezember 2016 E. 3, Amtsbericht 2016, S. 115 f.; je mit Hinweisen; zum Ermessensspielraum der rechtsanwendenden Behörden vgl. vorangehende E. 2).

5. Im Einzelnen bringt die Beschwerdeführerin vor, die Kantonsschule habe § 16 Abs. 2 LehrerV falsch ausgelegt und angewendet, indem ihre Lebenserfahrung erst ab dem 24. Altersjahr (...) bzw. ab Abschluss der Ausbildung (...) angerechnet worden sei. Es sei nicht ersichtlich und entbehre jeder Logik, weshalb Lebenserfahrung erst nach Abschluss der Ausbildung angerechnet werden solle. Überdies wäre die Tätigkeit als Lehrerin nach Abschluss der Ausbildung unter § 16 Abs. 2 lit. a LehrerV zu subsumieren. Im Zeitpunkt des Abschlusses der Ausbildung dürfte das Alter von 24 Jahren bereits erreicht sein, wodurch § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV obsolet würde. Dies gelte umso mehr unter Berücksichtigung von § 16 Abs. 3 LehrerV. Lediglich wenn eine Person nach Abschluss der Ausbildung nicht als Lehrperson tätig sei, käme § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV allenfalls zur Anwendung. Jedoch müsse in diesem Fall § 16 Abs. 2 lit. b LehrerV beachtet werden, wonach auch andere Berufstätigkeiten als die Lehrtätigkeit angemessen angerechnet würden. Je nachdem, ob eine Anrechnung nach § 16 Abs. 2 lit. b oder d LehrerV für die betroffene Person günstiger wäre, würde die Lebenserfahrung unter Umständen ebenfalls wieder unberücksichtigt bleiben. Schliesslich hätte ihr die Lebenserfahrung nach § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV jedenfalls ab Erreichen des 24. Altersjahrs angerechnet werden müssen, auch wenn sie ihre Ausbildung (...) zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen gehabt habe. Es gebe keine gesetzliche Grundlage, welche die Anrechnung der Lebenserfahrung ab dem 24. Altersjahr durch das zusätzliche Kriterium des Abschlusses einer Ausbildung beschränke.

5.1. Der Regierungsrat erwog, die gemäss § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV anrechenbare Lebenserfahrung müsse, wie sich aus dem Ingress zum genannten Abs. 2 ergebe, im Zusammenhang mit einer schulischen oder ausserschulischen Tätigkeit stehen. Die Beschwerdeführerin habe am (...) das Zeugnis über das zweite Staatsexamen erhalten. Bis zu diesem Zeitpunkt habe sie studiert, wobei sie ihre Ausbildung nicht als Werkstudentin absolviert habe, weshalb weder eine schulische noch eine ausserschulische Tätigkeit vorgelegen habe. Schulpraktika seien Teil der Ausbildung für das zweite Staatsexamen, weshalb sie nicht zu berücksichtigen seien.

Vor Obergericht führen die Kantonsschule und der Regierungsrat (Beschwerdegegner) ergänzend aus, der Besuch einer Weiterbildung oder das Absolvieren einer Erstausbildung, insbesondere eines Studiums, stelle keine anrechenbare Tätigkeit im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. a–c LehrerV dar, die aktiv ausgeübt und üblicherweise entschädigt werde, spreche doch Art. 19 Abs. 1 Satz 3 PG ausdrücklich von einer für die Anstellung "nutzbringenden Erfahrung". Dass Berufserfahrung während des Studiums bzw. der Ausbildung nicht speziell angerechnet werde, entspreche der Einstufung des Personals in der (allgemeinen) Verwaltung und sei

eine Folge des Funktionslohns. Für den notwendigen Abschluss erforderliche Praktika seien Teil der Grundvoraussetzungen und könnten nicht zusätzlich berücksichtigt werden.

5.2. Gemäss § 16 Abs. 2 LehrerV werden für die Einreihung in eine Bandposition innerhalb des Lohnbands als schulische und ausserschulische Tätigkeiten angerechnet: Lehrtätigkeit (lit. a), andere Berufstätigkeiten (lit. b), Erziehung von Kindern bis zum 18. Altersjahr (lit. c) sowie Lebenserfahrung ab dem 24. Altersjahr (lit. d). Es ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegner diese Bestimmung dahingehend auslegten, dass Aus- und Weiterbildungen nicht unter die anrechenbaren Tätigkeiten im Sinne von § 16 Abs. 2 lit. a–c LehrerV zu subsumieren sind. Dies ergibt sich aus dem klaren Wortlaut der Bestimmung, handelt es sich dabei doch weder um eine Lehr- oder eine andere Berufstätigkeit noch um Kindererziehung (vgl. zur Auslegung von Gesetzes- bzw. Verordnungsbestimmungen nachfolgend E. 7.4).

Bestritten ist hingegen die Auslegung von § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV im angefochtenen Beschluss. Die systematische Einreihung dieser Vorschrift in Abs. 2 von § 16 LehrerV zeigt, dass die Lebenserfahrung ab dem 24. Altersjahr wie eine "schulische und ausserschulische Tätigkeit" angemessen anzurechnen ist. Der Lehrerverordnung lässt sich hingegen nicht entnehmen, dass die Berücksichtigung der Lebenserfahrung – kumulativ zum Erreichen des 24. Altersjahrs – den Abschluss der Ausbildung voraussetzt. Da schulische und ausserschulische (Berufs-) Tätigkeiten bereits gemäss § 16 Abs. 2 lit. a und b anzurechnen sind, scheint zweifelhaft, ob die Lebenserfahrung gemäss lit. d "im Zusammenhang" mit einer solchen Tätigkeit stehen muss. Es ist denn auch fraglich, welchen entsprechenden Zusammenhang der von der Kantonsschule bei der Beschwerdeführerin als Lebenserfahrung angerechnete Zeitraum vom (...) (Abschluss der Ausbildung) bis (...) (Aufnahme einer Berufs- bzw. Lehrtätigkeit) mit einer solchen Tätigkeit aufweist. Allerdings räumt § 16 Abs. 2 lit. d LehrerV der Kantonsschule einen Spielraum ein und es entspricht deren langjähriger Praxis, Lebenserfahrung erst nach Abschluss der Ausbildung (zu einem Drittel, mithin im höchsten zulässigen Umfang) anzurechnen. Begründet hatte dies die Kantonsschule im Rekursverfahren damit, dass die erworbene Lebenserfahrung für die konkrete Tätigkeit an der Kantonsschule "nutzbringend" im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG sein müsse. Die Lebenserfahrung nach Abschluss der Ausbildung weise in dieser Hinsicht eine andere (höhere) Qualität auf als davor. Mit ihrer jedenfalls vertretbar begründeten Praxis überschreitet die Kantonsschule zumindest im konkreten Einzelfall – die Beschwerdeführerin war bei ihrem Ausbildungsabschluss 27-jährig, die Vollendung

des 24. Altersjahrs lag (erst) rund dreieinhalb Jahre zurück – ihren weiten Ermessensspielraum (vgl. vorangehende E. 2) nicht.

5.3. [...]

6. Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, ihr müsse ein Lohn zugesprochen werden, der mindestens demjenigen bei ihrer früheren Anstellung am BBZ entspreche. Die von der Kantonsschule vorgenommene Einteilung in das tiefere Lohnband 12 b (gegenüber dem Lohnband 12 c beim BBZ) lasse sich sachlich nicht rechtfertigen und sei nicht mit dem Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 BV vereinbar. § 16 LehrerV und § 16 BerufsschullehrerV seien identisch und sowohl für Berufsschullehrpersonen als auch Berufsmaturitäts- und Kantonsschullehrpersonen einheitlich anzuwenden. Es sei nicht davon auszugehen, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber eine abweichende Lohnhöhe für Kantonsschul- und Berufsschullehrpersonen beabsichtigt habe. Ein abweichendes zusätzliches Beurteilungsraster widerspreche den genannten Bestimmungen. Gemäss dem Funktionsraster des Kantons Schaffhausen gebe es die Funktionen "Berufsschullehrer" und "Kantonsschullehrer". Beide beträfen den Unterricht an der Sekundarstufe II und beide seien dem Lohnband 12 zugeordnet. Sie habe am BBZ an der *Berufsmaturitätsschule* (BMS) unterrichtet und nicht (bloss) als "Berufsschullehrerin i.e.S.". Gemäss Vorgaben des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) sei eine Berufsschullehrperson (i.e.S.) nicht zum Unterricht an der BMS berechtigt. Hierfür sei ein Diplom "Lehrer für Maturitätsschulen gemäss der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK)" nötig. Der Abschluss an einer BMS habe zudem in der Schweizer Bildungslandschaft exakt den gleichen Stellenwert wie der Abschluss an der Fachmittelschule mit Fachmaturität (FMS), die der Kantonsschule angegliedert sei. Die Absolventen der BMS würden zu den gleichen weiterführenden Schulen zugelassen wie die Abgänger der FMS, an welcher sie in ihrer Funktion als Kantonsschullehrerin seit (...) einen Teil ihres Pensums unterrichte. Es sei nicht ersichtlich, worin der funktionale Unterschied zwischen einer BMS- und einer FMS-Lehrperson liege und weshalb es zu einer unterschiedlichen Beurteilung der Lohnhöhe kommen sollte. Die Tätigkeit als Kantonsschullehrperson sei nicht weniger anspruchsvoll als diejenige als Berufsschullehrperson am BBZ. Der Unterricht an einer Kantonsschule setze fachlich gesehen das höchste Niveau einer Lehrperson voraus. Weshalb eine Kantonsschullehrperson unter denselben Voraussetzungen weniger verdienen solle als eine Berufsschullehrperson am BBZ, sei nicht nachvollziehbar und gesetzeswidrig. Entgegen dem Regierungsrat könne nicht von einer nur geringfügigen Lohndifferenz gesprochen werden.

Unterschiedliche Lohnhöhen könnten nicht damit gerechtfertigt werden, dass bei der Kantonsschule und beim BBZ unterschiedliche Stellen mit der Lohnfestsetzung befasst seien. Es müsse eine einheitliche Auslegung und Anwendung der einschlägigen Bestimmungen und Normen gewährleistet sein, zumal bei beiden Anstellungsverhältnissen der Kanton Schaffhausen der Arbeitgeber sei.

6.1. Der Regierungsrat erwog, für die Einteilung in ein bestimmtes Lohnband sei die konkrete Funktion massgebend. Der Funktionsraster des Kantons Schaffhausen führe diverse Tätigkeiten auf, die im Lohnband 12 eingeteilt seien. Namentlich die differenzierte Aufführung von vier verschiedenen Positionen im Bereich Unterricht/Erziehung zeige, dass der Ordnungsgeber wohlüberlegt unterschiedliche Aufgabengebiete der gleichen Funktionsstufe zugewiesen habe. Wer in der gleichen Funktionsstufe in einem unterschiedlichen Aufgabengebiet tätig sei, habe nur Anspruch auf einen vergleichbaren, nicht aber auf denselben Lohn wie andere Personen, die der gleichen Funktionsstufe angehörten. Im vorliegenden Fall seien das BBZ und die Kantonsschule in Anwendung ihres jeweiligen Beurteilungsrasters zu geringfügig unterschiedlichen Ergebnissen gelangt, was nicht zu beanstanden sei und eine Folge des unterschiedlichen Aufgabengebiets sein dürfte.

Die Beschwerdegegner bringen in der Beschwerdeantwort ergänzend vor, kantonale Angestellte würden aufgrund der Funktion einem Lohnband zugeordnet. Wie hoch der konkrete Lohn innerhalb des Lohnbands sei, bestimme sich nach Massgabe der nutzbaren bzw. anrechenbaren Erfahrung und auch im Quervergleich mit anderen Mitarbeitenden. Aus der Lohnhöhe und dem Alter leite sich die Bandposition ab. Bandpositionen würden daher nicht vereinbart und spielten beim Vorgang der Lohnfestsetzung keine Rolle. Es sei nicht zu beanstanden, wenn das BBZ und die Kantonsschule in Anwendung ihres jeweiligen Beurteilungsrasters angesichts des ihnen zustehenden Spielraums zu geringfügig unterschiedlichen Ergebnissen bei der Lohneinstufung gelangt seien. Allein der Umstand, dass bei der Kantonsschule und beim BBZ unterschiedliche Gremien den Lohn festsetzten, müsse zwangsläufig zu gewissen Differenzen führen. Hätte der Ordnungsgeber dies vermeiden wollen, hätte er die Zuständigkeit für die Festsetzung der Löhne des Lehrpersonals vereinheitlichen müssen, was er jedoch bewusst nicht getan habe. Aus der weitgehend identischen Formulierung von § 16 LehrerV und § 16 der BerufsschullehrerV ergebe sich kein Anspruch auf gleichen Lohn über die beiden Funktionen und Schulen hinweg. Dies ergebe sich bereits aus dem allgemeinen Grundsatz von § 6 Abs. 3 Lohnverordnung, wonach bei der Lohnfestsetzung nicht nur die Kriterien der Funktion und der nutzbaren Erfahrung, sondern ergänzend der interne Vergleich und die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt würden.

Weiter ergäben sich aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur und der unterschiedlichen Zeitpunkte der individuellen Einstellungen innerhalb der beiden Schulen und Lehrkörper der Kantonsschule und des BBZ zwangsläufig gewisse Unterschiede. Dieser Effekt werde durch die historisch unterschiedlichen Summen, die jährlich für Lohnerhöhungen zur Verfügung gestellt würden, notwendigerweise noch verstärkt.

6.2. Vorab ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin in das Lohnband 12, nicht aber in die Bandposition b eingereiht wurde. Letztere ergibt sich vielmehr aus der Einstufung (vgl. vorangehende E. 4.1). Zur Lohnberechnung stellte die Kantonsschule auf die für die Beschwerdeführerin errechneten (...) Erfahrungsjahre (vgl. Tabelle ...) ab und verglich diese mit den Erfahrungsjahren derjenigen Lehrpersonen an der Kantonsschule, die in derselben Funktion im Lohnband 12 eingereiht waren. Die Auswertung der Kantonsschule ergab einen monatlichen Durchschnittslohn von (...). Die Kantonsschule bereinigte diese Beträge und ermittelte gerundet auf ganze Dienstjahre Eintrittslöhne von (...). Daraus berechnete die Kantonsschule schliesslich den Lohn für die Beschwerdeführerin von (...). Diese Lohnberechnung ist nachvollziehbar und wird für sich allein von der Beschwerdeführerin auch nicht beanstandet. Hinweise, dass die von der Kantonsschule herangezogenen Vergleichswerte unvollständig, unzutreffend oder nicht mehr aktuell sind, gibt es nicht. Daran ändert nichts, dass die Tabelle weder datiert noch unterzeichnet ist. Im Übrigen ist die Tabelle Teil der datierten und unterzeichneten Rekursantwort. Dass für die Beschwerdeführerin an der Kantonsschule ein tieferer Lohn resultierte als in ihrer früheren Anstellung beim BBZ, kann gemäss den Beschwerdegegnern einerseits auf die unterschiedlichen Einstellungszeitpunkte (Situation auf dem Arbeitsmarkt, zur Verfügung stehende Lohnsumme) und auf Unterschiede zwischen den beiden Schulen – etwa beim Lehrkörper (namentlich Altersstruktur) oder betreffend das Aufgabengebiet – zurückzuführen sein. In diesem Zusammenhang verweisen die Beschwerdegegner zu Recht darauf, dass für die Lehrtätigkeit nicht nur die fachlichen, sondern auch die pädagogischen Anforderungen zu berücksichtigen sind. Andererseits wird die Einreihung an der Kantonsschule und am BBZ nicht von demselben Gremium vorgenommen (vgl. § 5 Abs. 2 LehrerV bzw. § 6 Abs. 1 Satz 2 BerufsschullehrerV). Bereits dies machte eine Neueinstufung der Beschwerdeführerin notwendig. Dem jeweils zuständigen Organ kommt ein eigener, weiter Ermessensspielraum zu (vgl. vorangehende E. 2). Diesen hat die Kantonsschule bei der Lohnfestsetzung für die Beschwerdeführerin nicht überschritten. Die Differenz (6% bzw. ...) zu deren früherem Lohn beim BBZ – und allenfalls zum Lohn dort beschäftigter Lehrpersonen mit vergleichbarer anrechenbarer Erfahrung – mag nicht mehr bloss geringfügig sein. Sie ist jedoch nicht

derart gross, dass selbst angesichts der Unterschiede der beiden Stellen von einer ungerechtfertigten rechtsungleichen – oder gar willkürlichen – Behandlung gesprochen werden müsste.

Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Replik die Edition von Unterlagen zu einer namentlich genannten Arbeitskollegin beantragt, ist darauf hinzuweisen, dass dem Vergleich mit einer einzelnen anderen Lehrperson keine relevante Aussagekraft zukommt. Eine in einem Einzelfall abweichende Einstufung würde mithin noch keine rechtsungleiche bzw. willkürliche Lohnfestsetzung dartun. Überdies wurde die betreffende Lehrperson gemäss unbestritten gebliebener Darstellung der Beschwerdegegner noch aufgrund früherer, heute nicht mehr geltender Bestimmungen eingestellt. Auf den entsprechenden Aktenbeizug ist daher zu verzichten (vgl. statt vieler BGE 144 II 427 E. 3.1.3 mit Hinweis).

7. Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich eine Verletzung der in § 16 Abs. 4 LehrerV verankerten Besitzstandsgarantie sowie eine willkürliche und rechtsungleiche Anwendung dieser Bestimmung. Für ihre Tätigkeit an der Kantonsschule müsse ihr auch deshalb ein Lohn zugesprochen werden, der mindestens demjenigen bei ihrer früheren Anstellung am BBZ entspreche. Es könne nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein, dass Lehrpersonen, die aus dem kantonalen Schuldienst aus- und wiederingetreten seien, bevorzugt behandelt würden gegenüber Lehrpersonen, die innerhalb des Kantons von einer Schule an eine andere Schule derselben Stufe (Sekundarstufe II) wechselten, welche dieselbe berufliche Ausbildung voraussetze. Überdies sei nicht einzusehen, weshalb § 16 Abs. 4 LehrerV nicht anwendbar sein solle, wenn die Funktion wechsele, wobei ein eigentlicher Funktionswechsel im vorliegenden Fall gar nicht stattgefunden habe. Die Funktion sei lediglich bei der Einreihung in das Lohnband massgebend. Die Feineinteilung in eine Lohnbandposition, mit der sich die Spanne der Lohnhöhe bestimme, sei nicht von der Funktion der betroffenen Person abhängig.

7.1. Der Regierungsrat erwog, die Beschwerdeführerin könne sich nicht auf § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV berufen, da in ihrem Fall kein Wiedereintritt in den kantonalen Schuldienst vorliege. Sodann gelte es zu berücksichtigen, dass sich die Bestandesgarantie stets auf eine konkrete Funktion, nicht aber auf die Lohnhöhe beziehe. Vorliegend habe ein Funktionswechsel von der Berufsschullehrerin (BBT anerkannt) zur Kantonsschullehrerin stattgefunden.

In der Beschwerdeantwort führen die Beschwerdegegner an, die Beschwerdeführerin übe an der neuen Schule eine neue Funktion aus, weshalb sie sich nicht auf § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV berufen könne. Selbst wenn die Beschwerdeführerin

nicht nahtlos vom BBZ an die Kantonsschule gewechselt hätte, sondern ein Unterbruch der Lehrtätigkeit erfolgt wäre, wäre es ebenfalls zu einer Neueinstufung anhand der neuen Funktion gekommen.

7.2. Vorab ist festzuhalten, dass der Regierungsrat entgegen der Beschwerdeführerin keine Gehörsverletzung (Verletzung der Begründungspflicht) beging, wenn er sich im angefochtenen Entscheid nicht mit jedem einzelnen Vorbringen der Beschwerdeführerin zu § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV ausdrücklich auseinandersetzte. Er durfte sich auf die seines Erachtens für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken und hat die diesbezügliche Argumentation der Beschwerdeführerin zumindest implizit verworfen. Die Beschwerdeführerin konnte den Rekursentscheid sachgerecht beim Obergericht anfechten (statt vieler BGer 2C_528/2021 vom 23. Juni 2022 E. 3.2 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 149 I 66). Ob die Ansicht bzw. Begründung des Regierungsrats zutreffend ist, ist für die Frage der Gehörsverletzung nicht relevant; fehlerhafte Rechtsanwendung stellt keine Verletzung der Begründungspflicht dar (vgl. statt vieler BGE 146 II 335 E. 5.2 a.E.).

7.3. Entgegen der Beschwerdeführerin liegt bei einem Wechsel von einer Berufsschullehrerin zur Kantonsschullehrerin – wie die Beschwerdegegner zu Recht ausführen – ein Funktionswechsel vor. Die Beschwerdeführerin übt die neue Funktion an einer anderen Schule (mit anderem Lehrplan und anderen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler) aus und untersteht auch anderen rechtlichen Grundlagen (insb. LehrerV statt BerufsschullehrerV). Dass es sich bei der Kantonsschullehrerin und der Berufsschullehrerin um verschiedene Funktionen handelt, ergibt sich aus §§ 2 ff. Lohnverordnung und dem publizierten Funktionsraster des Kantons Schaffhausen (vgl. Rekursantwortbeilage 32; < <https://sh.ch/CMS/get/file/2e46c5d5-8287-474f-bae3-e95253080f65> >). Im Lohnband 12 führt der Funktionsraster im Bereich Lehre/Erziehung folgende Funktionen auf: Berufsschullehrer/-in (BBT anerkannt), Dozent/-in Pädagogische Hochschule, Kantonsschullehrer/-in, Schulinspektor/-in. Wenn die Beschwerdeführerin behauptet, sie übe als Kantonsschullehrerin die gleiche Funktion aus wie als Berufsschullehrerin (vgl. Beschwerdebegründung, Ziff. II/B/4.3 S. 23 f.), widerspricht dies dem gesetzlich verankerten Lohnsystem des Kantons Schaffhausen (vgl. Art. 19 Abs. 1 und 4 PG i.V.m. §§ 2 ff. Lohnverordnung).

7.4. Umstritten ist zwischen den Parteien, ob § 16 Abs. 4 LehrerV, auf den vorliegenden Wechsel der Beschwerdeführerin vom BBZ an die Kantonsschule anwendbar ist.

Ein Erlass bzw. eine einzelne Gesetzesbestimmung ist in erster Linie aus sich selbst heraus auszulegen, das heisst nach dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck,

der Entstehungsgeschichte sowie der gesetzlichen Systematik. Dabei ist ein pragmatischer Methodenpluralismus zu befolgen; die einzelnen Auslegungselemente sind keiner hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen, wobei aber Ausgangspunkt jeder Auslegung der Wortlaut bildet (BGE 149 II 158 E. 5.2.1). Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis der *ratio legis*. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht (zum Ganzen BGE 149 I 2 E. 3.2.1 mit Hinweisen). Entsprechend kann vom klaren Wortlaut einer Bestimmung abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Norm, aus ihrem Sinn und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben. Vom klaren Wortlaut kann ferner abgewichen werden, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (BGer 1C_624/2022 vom 21. April 2023 E. 6.6 mit Hinweisen, zur Publikation vorgesehen). Unter diesen Umständen kann ein vordergründig klarer Wortlaut einer Norm entweder auf dem Analogieweg auf einen davon nicht erfassten Sachverhalt ausgedehnt oder umgekehrt auf einen solchen Sachverhalt durch teleologische Reduktion nicht angewandt werden (BGE 140 I 305 E. 6.2; BGer 8C_46/2017 vom 7. August 2017 E. 4.2; je mit Hinweisen).

7.5. Die in § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV verankerte Besitzstandsgarantie findet gemäss dem klaren Wortlaut lediglich Anwendung für Lehrpersonen, die innert zweier Jahre in den kantonalen Schuldienst *wiedereintreten*. Zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung ist (ebenso wenig wie zur parallelen Vorschrift in § 16 Abs. 4 Satz 1 BerufsschullehrerV) nichts bekannt und es existieren soweit ersichtlich keine Materialien dazu. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung primär den Schutz der Lehrpersonen vor einer tieferen Einstufung nach einem kürzeren (maximal zweijährigen) Unterbruch bezweckt (vgl. VGer ZH VB.2018.00210 vom 22. Januar 2019 E. 3.3 und VB.2012.00560 vom 20. März 2013 E. 3.5.6 und E. 3.5.8 a.E. zur ähnlich lautenden Bestimmung von § 16 Abs. 4 Satz 1 der Lehrpersonalverordnung des Kantons Zürich vom 19. Juli 2000 [LPVO/ZH, LS 412.311]).

7.5.1. Nach Auffassung der *Mehrheit des Gerichts* sind keine triftigen Gründe ersichtlich, weshalb vom *unstrittig klaren Wortlaut* von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV,

der eine Besitzstandsgarantie (nur) für den *Wiedereintritt* in den kantonalen Schuldienst vorsieht, mittels extensiver Auslegung abgewichen und darüber hinaus eine analoge Besitzstandsgarantie auch für den Fall eines direkten Wechsels von einer Schule zur anderen angenommen werden sollte. Vom klaren Wortlaut einer Norm darf rechtsprechungsgemäss nur abgewichen werden, wenn dafür triftige Gründe vorliegen (vgl. vorangehende E. 7.3). Es bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Wortlaut von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV nicht den vom Verordnungsgeber beabsichtigten Sinn der genannten Bestimmung wiedergibt. Dass die von der Kantonsschule im konkreten Fall vorgenommene Neueinreihung weder rechtsungleich noch willkürlich war, wurde bereits einlässlich dargelegt (vgl. vorangehende E. 6.2). Die für den Fall des Wiedereintritts in den Schuldienst verankerte Besitzstandsgarantie bezweckt, die Lehrpersonen vor einer tieferen Einreihung nach einem kurzen (bis zweijährigen) Unterbruch zu schützen (vgl. vorangehende E. 7.4). Wollte der zuständige Verordnungsgeber darüber hinaus auch das Ziel verfolgen, Lehrpersonen im kantonalen Schuldienst zu halten, indem er kantonsinterne Schul- und Funktionswechsel durch die Anwendung einer Besitzstandsgarantie erleichtert, wäre ihm dies unbenommen (vgl. nachfolgend E. 7.5.2 mit Hinweis auf die – ebenfalls gemäss klarem Wortlaut – weitergehenden Zürcher Regelungen). Demgegenüber weisen die Beschwerdegegner nachvollziehbar darauf hin, dass das BBZ und die Kantonsschule über einen je eigenen Gestaltungsspielraum verfügen, zumal die beiden verschiedenen für die Lohnfestsetzung zuständigen Behörden jeweils sowohl die Kriterien der Funktion und der nutzbaren Erfahrung als auch den internen Vergleich und die Lage auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen können. Dieser Gestaltungsspielraum würde bei einer extensiven Auslegung der in § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV verankerten Besitzstandsgarantie eingeschränkt, was allenfalls negative Folgen für die betroffenen Schulen haben könnte. Ein *öffentliches Interesse* daran, Lehrpersonen den innerkantonalen Schulwechsel mittels erweiterter Besitzstandsgarantie zu erleichtern, erscheint jedenfalls nicht klar ausgewiesen. Gerade in personalrechtlichen Angelegenheiten, in denen sich das Obergericht aus guten Gründen eine gewisse Zurückhaltung auferlegt (vgl. vorangehende E. 2), ist in besonderem Mass darauf zu achten, dass durch die Beseitigung von – tatsächlichen oder vermeintlichen – Ungleichbehandlungen nicht neue Ungleichbehandlungen geschaffen werden. Insgesamt erscheint es geboten, die im Fall einer Ausweitung der Besitzstandsgarantie vorzunehmenden Interessenabwägungen dem primär zuständigen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber zu überlassen. Triftige Gründe, die eine extensive Auslegung von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV auch für Schul- und Funktionswechsel gebieten würden, sind demgegenüber weder dargetan noch ersichtlich.

Die Beschwerdeführerin kann sich daher nicht auf die Besitzstandsgarantie berufen. Die Beschwerde ist nach der Gerichtsmehrheit unbegründet.

7.5.2. Eine *Minderheit des Gerichts* ist hingegen der Auffassung, dass weder von den Beschwerdegegnern dargetan noch erkennbar ist, welcher sachliche Grund mit Blick auf die Besitzstandsgarantie eine unterschiedliche Behandlung von Lehrpersonen, die den kantonalen Schuldienst verlassen und später (innert zweier Jahre) wieder eintreten, und solchen, die den kantonalen Schuldienst gar nicht erst verlassen, sondern innerhalb des Kantons die Schule wechseln, gebieten bzw. rechtfertigen könnte. Vielmehr ist es angesichts des Zwecks von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV naheliegend und mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Gleichbehandlungsgebots und des Willkürverbots geboten, die Vorschrift analog auch auf Lehrpersonen anzuwenden, die im Kanton von einer Schule an eine andere Schule wechseln. Entsprechend gilt denn auch § 16 Abs. 4 LPVO/ZH und ebenso § 7 Abs. 3 der Mittelschul- und Berufsschullehrerverordnung des Kantons Zürich vom 7. April 1999 (MBVO/ZH, LS 413.111) nicht nur bei einem Wiedereintritt, sondern auch bei einem Wechsel der Gemeinde bzw. der Schule. Es gibt – abgesehen vom Wortlaut von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV – keine Hinweise, dass der Verordnungsgeber die beiden genannten Kategorien von Lehrpersonen (Wiedereintretende und Übertretende) mit Bezug auf die Besitzstandsgarantie unterschiedlich behandeln wollte. So wie ein Interesse besteht, ausgetretene Lehrpersonen für den kantonalen Schuldienst wiederzugewinnen, ist ein Interesse zu bejahen, Lehrpersonen, die eine Schule im Kanton Schaffhausen verlassen, im kantonalen Schuldienst zu behalten, indem ihnen der kantonsinterne Wechsel mit einer Einreihung (mindestens) in dieselbe Bandposition innerhalb des Lohnbands ermöglicht wird. Dass sich die rechtsungleiche Behandlung nicht rechtfertigen lässt, scheinen im Übrigen auch die Beschwerdegegner anzuerkennen, indem sie sich in der Beschwerdeantwort nicht (mehr) auf den (zu engen) Wortlaut von § 16 Abs. 4 Satz 1 LehrerV berufen, sondern auf den Funktionswechsel der Beschwerdeführerin (vgl. vorangehende E. 7.1).

Nach Auffassung der Gerichtsminderheit lässt sich dem Wortlaut von § 16 Abs. 4 LehrerV nicht entnehmen, dass diese Bestimmung nur bei Beibehaltung der früheren Funktion gelten soll. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, weshalb eine entsprechend einschränkende Auslegung der Vorschrift über deren Auslegung geboten wäre. Eine Anwendung der genannten Regelung (auch) bei einem Funktionswechsel führt entgegen der Kantonsschule nicht dazu, dass bei einer Einreihung in ein tieferes Lohnband ein Anspruch auf Beibehaltung des Lohns bestünde. Die Besitzstandsgarantie bezieht sich lediglich auf die Bandposition, nicht auf das

Lohnband. Etwas anderes lässt sich auch aus dem im angefochtenen Beschluss und in der Beschwerdeantwort zitierten Entscheid (VGer ZH VB.2017.00787 vom 4. Juli 2018 E. 2) nicht ableiten. Streitgegenstand dieses Entscheids war einzig die Einreihung in die Lohnklasse, nicht jedoch die Einstufung (der dortige Beschwerdeführer blieb auch innerhalb der aufgrund der neuen Funktion tieferen Lohnklasse gerade in derselben – höchsten – Lohnstufe 27). Schliesslich spricht die systematische Auslegung von § 16 LehrerV dafür, Abs. 4 auch bei einem Funktionswechsel anzuwenden, wird doch bei der Anrechnung der schulischen Tätigkeit gemäss Abs. 2 lit. a ebenfalls nicht danach unterschieden, in welcher Funktion (bzw. an welcher Schule) die Lehrtätigkeit erfolgte. Dies spricht dafür, dass der Verordnungsgeber bei der Einreihung (Festsetzung des Anfangslohns) die frühere Lehrtätigkeit einheitlich behandeln und nicht zwischen verschiedenen Funktionen differenzieren wollte.

Die Beschwerde wäre daher nach Auffassung der Minderheit des Gerichts begründet; (...).