

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.52 vom 31. Januar 2017

BS Appellationsgericht, 2017-01-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2017.52

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.52 du 31 janvier 2017

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.52 del 31 gennaio 2017

Erwägungen

E. 1

1.1 Einsprachenentscheide des Regierungsrates betreffend die Überführung einer Stelle können gemäss Ziffer 4.4 der Überführungsrichtlinie im Zusammenhang mit dem Projekt Systempflege (ÜRS) vom Stelleninhaber resp. der Stelleninhaberin beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dies entspricht der Regelung von § 10 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG; SG 270.100). Gemäss Ziffer 4.4 ÜRS sollen auf einen solchen Rekurs die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (OG, SG 153.100) Anwendung finden. Wie in § 43 OG ausdrücklich festgehalten wird, gilt für Rekurse ans Verwaltungsgericht jedoch das VRPG. Entsprechend bestimmt § 7 Abs. 4 des Lohngesetzes (LG, SG 164.100), dass für den Weiterzug von Entscheiden des Regierungsrates über Einsprachen gegen Einreichungsverfügungen das VRPG massgebend ist. Funktionell zuständig ist gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.1).

1.2 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG (VGE VD.2011.212/213 vom 27. Juni 2013 E. 1.3, VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 1.3). Demnach hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (VGE VD.2016.66 vom 20. Juni 2016 E. 1.3, VD.2015.243 vom 7. Juli 2016 E. 1.2). Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht in Anwendung von § 8 Abs. 4 VRPG in Ermangelung einer besonderen gesetzlichen Grundlage im Lohngesetz die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung nicht zu überprüfen (VGE VD.2011.212/213 vom 27. Juni 2013 E. 1.3, VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 1.3, vgl. VD 2010.104 vom 15. Juni 2011 E. 1.3, VD.2010.19 vom 12. April 2011 E. 1.3, VD.2009.722 vom 25. Oktober 2010 E. 1.3; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, N 1148). Bei der Überprüfung von Stelleneinreichungen ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass das Einreichungssystem auf einem umfassenden analytischen Vergleich verschiedener Funktionen innerhalb der Verwaltung beruht. Da mit der Änderung der Besoldung einer Stelle das Gleichgewicht innerhalb eines ganzen Besoldungssystems tangiert ist und man stets Gefahr läuft, dadurch neue Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten zu schaffen (BGE 120 Ia 329 E. 3 S. 333; VGE VD.2011.212/213 vom 27. Juni 2013 E. 1.3, VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 1.3; VGE 700/2002 vom 14. Mai 2003 E. 4b), fallen Stellenumschreibungen und -einreichungen in einem erheblichen Umfang in den

Ermessensbereich des Regierungsrates und drängt sich eine besondere Zurückhaltung des Gerichts auf (BGE 123 I 1 E. 6b S. 8, 121 I 102 E. 4a S. 104 m.H.; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2, VD.2011.212/213 vom 27. Juni 2013 E. 1.3, VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 1.3). Das Verwaltungsgericht befasst sich daher regelmässig nicht mit den der Regierung delegierten Regelungskompetenzen im Rahmen des analytischen Systems gemäss § 5 LG und ihren Gewichtungen, sofern nicht verfassungsrechtliche Grundsätze zur Beurteilung stehen (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2, VD.2011.212/213 vom 27. Juni 2013 E. 1.3, VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 1.3; vgl. VGE 772 und 773/2008 sowie 603-606/2009 vom 4. August 2009 E. 1.2, in: BJM 2011 S. 162 f.).

1.3 Aufgrund der Regelung von § 16 Abs. 2 VRPG, wonach die schriftliche Rekursbegründung die Anträge des Rekurrenten, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel sowie eine kurze Rechtserörterung enthalten soll, gilt im verwaltungsgerichtlichen Verfahren das Rügeprinzip (Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477 ff., 504). Dieses besagt, dass das Verwaltungsgericht eine angefochtene Verfügung nicht von sich aus unter allen in Frage kommenden Aspekten prüft, sondern nur die rechtzeitig vorgebrachten Rügen untersucht (Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277 ff., 305; bezüglich Lohnrekursen VGE VD.2013.59 vom 30. April 2013 E. 2.2). Allerdings bezieht sich die Rügepflicht in erster Linie auf sachbezogene Vorbringen. Rechtsfragen unterstehen hingegen dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen (■iura novit curia■), sodass das Gericht nicht an die Rechtsauffassungen der Vorinstanzen oder Parteien gebunden ist (BGE 133 V 196 E. 1.4 S. 200; VGE 765/2007 vom 7. November 2008 E. 1.4 und VD. 2009.751 vom 17. Dezember 2010 E. 2; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/ Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 1005, 1013 f.).

1.4 Der Rekurrent ist als Inhaber der in Frage stehenden Stelle vom angefochtenen Entscheid des Regierungsrates offensichtlich berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung bzw. Abänderung. Er ist daher gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert.

E. 2

2.1 Mit seinem Rekurs hält der Rekurrent in formeller Hinsicht an seiner bereits mit der Einsprache erhobenen Rüge fest, wonach die Einreihungsverfügung nur äusserst rudimentär begründet und er vor dem Erlass der Einreihungsverfügung vom 28. Oktober 2015 weder angehört worden sei, noch Gelegenheit erhalten habe, zur geplanten Einreihung schriftlich Stellung zu nehmen. Er rügt damit eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs.

2.2 Ob und inwiefern das rechtliche Gehör des Rekurrenten im ursprünglichen Verfügungsverfahren verletzt worden ist, kann vorliegend offen bleiben. Diesem Verfahren schloss sich das Einspracheverfahren vor der nämlichen Instanz an. Das Einspracheverfahren dient der umfassenden Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts und damit auch dem rechtlichen Gehör. Dabei bestehen grundsätzlich keine Kognitionsbeschränkungen (vgl. VGE VD.2013.116 vom 10. Februar 2015 E. 2.4.1 zum Steuerverfahrensrecht). In diesem Verfahren konnte sich der Rekurrent, wie er explizit anerkennt, umfassend äussern und zur Begründung der angefochtenen Einreihung Stellung

nehmen. Damit konnte eine allfällige Gehörsverletzung geheilt werden.

E. 3

Mit seinem Rekurs rügt der Rekurrent neben einer unrichtigen Feststellung des Sachverhalts eine Verletzung des Gleichheitsgebots.

3.1 Art.

E. 3.2

3.2.1 Gemäss § 5 LG erfolgt die Einreihung der Stellennach den Grundsätzen der Arbeitsbewertung durch ihre Zuordnung auf die Richtpositionen, unter Berücksichtigung der Organisationsstruktur sowie aufgrund abteilungsübergreifender Quervergleiche. Massgebend für die Zuordnung einer Stelle in eine Richtposition sind die Anforderungen der Stelle bezüglich Selbstkompetenz (Selbständigkeit und Flexibilität), Sozialkompetenz (Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit), Führungskompetenz (Führung und Führungsunterstützung), Fachkompetenz (erforderliches Niveau bezüglich Wissen, Kenntnisse und Fertigkeiten) sowie allfällige besondere Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen.

3.2.2 Mit seinem Rekurs hält der Rekurrent an seiner Rüge fest, wonach der Stellenbeschrieb der bewerteten Stelle die von ihm zu erfüllenden Aufgaben nicht korrekt abbilde. Wie die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung aber zutreffend ausführen lässt, war Gegenstand der Neueinreihung im Rahmen der sogenannten Systempflege allein die mit der aktuellen Stellenbeschreibung umschriebene Stelle. Allfälligen Abweichungen zwischen der bewerteten Stelle und der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit des Stelleninhabers ist entweder durch individuelle Regelungen (etwa ad personam Einreihungen) oder durch Anpassung der Stellenbeschreibung Rechnung zu tragen. Bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung ist von der Stellenbeschreibung auszugehen, welche Basis des Bewertungsentscheides bildet. Bei der Interpretation dieser Stellenbeschreibung können die Ausführungen der Rekurrierenden als Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber und deren Vorgesetzten berücksichtigt werden (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2 m.H. auf VD.2011.18/VD.2011.19/VD.2011.32 vom 5. September 2012 E. 3.2, VD.2011.17/VD.2011.31 vom 5. September 2012 E. 3.2, VD.2011.15/VD.2011.16/VD.2011.21/VD 2011.22 vom 5. September 2012 E. 3.2).

4.

Den generellen Auftrag der bewerteten, streitgegenständlichen Stelle ■[...]■ (Nr. [...]) bildet die fachliche, personelle und administrative Leitung des Ressorts [...], [...] zum Zweck der Besteuerung von Gewinnen aus der [...], der Besteuerung von [...] und der [...]. Im Übrigen kann bezüglich der Stellenbeschreibung auf die vorinstanzliche Entscheidungsbegründung verwiesen werden.

4.1 Mit seinem Rekurs rügt der Rekurrent zunächst eine unzutreffende Bewertung der Anforderungen an die Selbständigkeit der Tätigkeit.

4.1.1 Mit seinem Rekurs macht der Rekurrent weiter geltend, eine konzeptionelle Tätigkeit auszuführen. Er verweist dabei auf die in der Stellenbeschreibung enthaltenen Spezialaufgaben der ■konzeptionellen Weiterentwicklung des [...]■ und der ■Projektarbeit■. Er weist dabei auf seine konzeptionelle Mitarbeit beim Pilotprojekt NEST [...] hin, bei der generellen Neubewertung 2001 und 2016 sowie bei der Studie zur

Befreiung der [...] von [...], welche in den jährlichen Mitarbeitergesprächen der Jahre 2013 bis 2016 Erwähnung gefunden hätten. Er sei bei sämtlichen Gesetzes- und Verordnungsänderungen der drei Fachgebiete der Stelle als wichtige Vernehmlassungsstelle einbezogen worden und habe aktiv an der Ausgestaltung neuer Erlasse mitgewirkt. Als Beispiele nennt er die Thematik der [...] bzw. des [...]. Diese Tätigkeiten gingen weit über ■Anpassungs- bzw. Optimierungsmassnahmen■ und eine rein ■dispositive Tätigkeit■ hinaus. Die Erwägung, wonach nur von einem mittleren Handlungsspielraum auszugehen sei, da bei der Stelle ■das nur im Rahmen der rechtlichen Grundlagen möglich sei■, könne nicht nachvollzogen werden, da sich jegliches staatliche Handeln in diesen Grenzen bewegen müsse. Bezüglich der Frage wie ■konzeptionell■ die Tätigkeit und wie gross der entsprechende Handlungsspielraum sei, liege eine unrichtige Ermittlung des Sachverhalts vor.

4.1.2 Die erforderliche Selbständigkeit ist neben der verlangten Flexibilität ein Aspekt der notwendigen Selbstkompetenz. Die Anforderungen bezüglich der ■Selbständigkeit■ bei der Ausübung einer Tätigkeit werden ■über den der Stelle zugeteilten Gestaltungs-, Handlungs- und Entscheidungsspielraum beschrieben■. Unterschieden werden ausführende, dispositive und konzeptionelle Tätigkeiten. In der Funktionskette 6260 Sachbereichsleitung in den Bereichen Rechnungswesen und Controlling, Finanzen und Steuern werden für die Lohnklasse 15 bezüglich der Selbständigkeit die Wahrnehmung von dispositiven Tätigkeiten mit mittlerem Handlungs- und mittlerem Entscheidungsspielraum verlangt. Demgegenüber wird für die Einreihung in die Lohnklasse 17 die Wahrnehmung von teilweise konzeptionellen Tätigkeiten mit mittlerem Handlungs- und mit mittlerem Entscheidungsfreiraum verlangt.

Bei dispositiven Tätigkeiten ist gemäss den Erläuterungen des Zentralen Personaldienstes ein ■loser Rahmen mit klaren Zielen■ vorgegeben, Problemlösungen erfolgen nach definierten Richtlinien oder generellen Zielen etwa aufgrund beispielhafter Problemlösungen oder gängiger Praxis, Lösungswege sind durch Beispiele bekannt, sodass eine analoge Vorgehensweise möglich ist. Es erfolgt eine teilweise individuelle Bearbeitung von Aufgaben. Eine konzeptionelle Tätigkeit liegt dann vor, wenn strategische, qualitative Ziele vorliegen, Ziele und Randbedingungen auch häufig selbst und Problemlösungen weitgehend nach eigenem Ermessen bzw. mit teilweise bekanntem Methodenspektrum erarbeitet werden müssen, der Lösungsweg weitgehend nach freiem Ermessen zu bestimmen ist und eine sehr individuelle Bearbeitung von Aufgaben erfolgt (vgl. ZPD, Systempflege, Erläuterungen zur Stellenzuordnung, 10. August 2015, S. 5 f., <http://www.arbeitgeber.bs.ch/ueber-uns/einspracheverfahren/grundlagen.html>). Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, werden die Anforderungen einer Stelle an die Selbständigkeit somit mit der Fähigkeit umschrieben, mit unterschiedlicher Unterstützung zu arbeiten, unterschiedlich grosse Handlungsfreiräume wahrzunehmen und darin zu handeln, Chancen und Risiken zu erkennen sowie nach neuen Lösungen zu suchen.

4.1.3 Die Vorinstanz bringt vor, allein die Wortwahl ■konzeptionelle Weiterentwicklung■ bedeute nicht, dass damit zwangsläufig eine konzeptionelle Tätigkeit im Sinne des Bewertungssystems gemeint sei. Die in der Stellenbeschreibung genannte Projektmitarbeit lasse zudem den Rückschluss zu, dass Projekte nicht geleitet würden. Mitarbeit an Projekten sei grundsätzlich dispositiv und in der Bewertung berücksichtigt worden. Zudem beschränke sie sich auf den Aufgabenbereich. Die Verantwortung für Projektarbeiten, welche der Optimierung dienten, würden bei der vorgesetzten Stelle «Abteilungsleiter/in

Abteilung Spezialsteuern der Steuerverwaltung» liegen. Die weiter geltend gemachten Aufgaben des Rekurrenten als Vernehmlassungsstelle bei der Ausgestaltung neuer Erlasse würden sich nicht aus der Stellenbeschreibung ergeben. Eine solche Tätigkeit wäre ebenfalls nicht als konzeptionelle Arbeit zu werten. In Bezug auf den Handlungsfreiraum ergebe sich aus der Stellenbeschreibung eine gewisse Anzahl an alternativen Handlungsmöglichkeiten sowie ein gewisser Umfang an Ressourcen, was einem mittleren Handlungsspielraum entspreche. Gemäss Stellenbeschreibung beinhalteten die Aufgaben ein erhöhtes Mass an Autonomie beim Treffen von Entscheidungen, da der Rekurrent die Verantwortung für sich und die betroffene Organisationseinheit trage. Mit einem mittleren Entscheidungsfreiraum seien die Aufgaben der Stellenbeschreibung und folglich auch die zu bearbeitenden Rechtsmittelverfahren berücksichtigt worden.

4.1.4 Wie oben unter E. 1.2 ausgeführt, hält sich das Gericht bei der Beurteilung von Stelleneinreihungen zurück. Insgesamt kann deshalb unter Berücksichtigung des bewertenden Ermessens der Einschätzung der Fachbehörden bzw. Vorinstanz gefolgt werden. Dem Vorbringen des Rekurrenten, er führe konzeptionelle Tätigkeiten aus, lässt sich nicht folgen, zumal die Verantwortung für Projektarbeiten bei der vorgesetzten Stelle liegt und die Mitarbeit in Projekten als dispositive Tätigkeit gilt. Die Rolle des Rekurrenten bei der Ausgestaltung neuer Erlasse scheint insofern untergeordnet und damit nicht konzeptionell gewesen zu sein, als dass sie auf das Verfassen von Vernehmlassungen beschränkt war. Aus diesem Grund ist sie in der Stellenbeschreibung auch nicht erwähnt, was keine falsche Ermittlung des Sachverhalts durch die Vorinstanz darstellt. Denn der Detaillierungsgrad der Beschreibung soll zweckdienlich sein. Tätigkeiten, welche logisch aus einer Aufgabe ableitbar bzw. zwingend zu einer Rollenausübung gehören, sind in der Stellenbeschreibung nicht aufzuführen (vgl. VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 4.3).

Diese Beurteilung erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass der Handlungsspielraum sowie der Entscheidungsfreiraum kein Abgrenzungskriterium für eine Einreihung in die Modellschreibung 6260.17 sind, da schon die Modellschreibung 6260.15 ein mittlerer Handlungs- und Entscheidungsfreiraum verlangt (vgl. Rekursantwort Ziff. 4 S. 8). Auch die übrigen Rügen des Rekurrenten sind nicht geeignet, die Richtigkeit der Feststellungen des Regierungsrates in Frage zu stellen. Insbesondere kann dem Vorbringen bezüglich falscher Ermittlung des Sachverhalts nicht gefolgt werden.

4.2 Weiter rügt der Rekurrent die Beurteilung der Komponente Flexibilität als Teil der erforderlichen Selbstkompetenz.

4.2.1 Die Vorinstanz hat diesbezüglich erwogen, dass die Anforderungen bezüglich Flexibilität der Richtposition 6260.14 entsprächen, da die Stelle die Bearbeitung von Aufgaben mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten und gewissem Bekanntheitsgrad sowie normalen zeitlichen Wechseln erfordere. Die Themengebiete [...], [...] und [...] seien nachvollziehbar nah beieinander liegende Themen, welche systematisch einem Sachbereich entsprächen. Auch wenn es zu häufigeren Wechseln und damit verbundenen Arbeitsunterbrechungen bei der Bearbeitung dieser drei Themenbereiche komme, so seien die Wechsel dennoch planbar. Häufige Wechsel würden nur dann vorliegen, wenn der Wechsel von einer Aufgabe zu einer anderen oder ein Inhalt zu einem anderen das übliche Mass überschreiten und sehr oft hektische Situationen eintreten würden. Gemäss der Systematik lägen daher normale zeitliche Wechsel vor.

4.2.2 Dem hält der Rekurrent entgegen, auch wenn es bei seiner Tätigkeit stets um die Thematik [...] gehe, so leite er dennoch mit den Bereichen [...] drei völlig verschiedene Themenbereiche, welche in anderen Kantonen in drei eigene Fachbereiche gegliedert würden. Diese müsse er quasi parallel bearbeiten, was zu zahlreichen Arbeitsunterbrechungen und häufigen Wechseln der Dossiers führe, welche nicht planbar seien. Indem die Vorinstanz dies verkannt habe, liege eine unrichtige Ermittlung des Sachverhalts vor. Es seien daher bezüglich der Flexibilität die Anforderungen an die Lohnklasse 17 der Funktionskette 6260 erfüllt.

4.2.3 Die Anforderungen bezüglich Flexibilität bestimmen sich nach der Aufgabenvielfalt, dem Bekanntheitsgrad der Aufgaben und der Häufigkeit der Wechsel bei der Erfüllung der Aufgaben. In der Funktionskette 6260 Sachbereichsleitung in den Bereichen Rechnungswesen und Controlling, Finanzen und Steuern werden für die Lohnklasse 15 bezüglich der Flexibilität die Bearbeitung von Aufgaben mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten und einem gewissen Bekanntheitsgrad mit relativ häufigen zeitlichen Wechseln vorausgesetzt. Demgegenüber stellt die Lohnklasse 17 die gleichen Anforderungen bezüglich der Aufgabenvielfalt und dem Bekanntheitsgrad, verlangt aber häufige zeitliche Wechsel. Wie die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung ausführen lässt, kann der Rekurrent aus der von ihm behaupteten Vielfalt der drei verschiedenen Aufgaben in seinem Sachbereich mit Bezug auf das Kriterium der Flexibilität nichts zu seinen Gunsten ableiten, da sich dies bezüglich die Anforderungen zwischen den Lohnklassen 15 und 17 nicht unterscheiden. Unterschiedlich sind allein die Anforderungen an die zeitlichen Wechsel. Gemäss den Erläuterungen bezieht sich das Kriterium der Häufigkeit von Wechseln auf die Frage, wie oft bei der Arbeit durch Fremdbestimmung von einer Aufgabe zu einer anderen gewechselt werden muss. Dabei wird zwischen normalen, häufigen und sehr häufigen Wechseln unterschieden. Normale Wechsel liegen vor, wenn wenige, selbstbestimmte Arbeitsunterbrechungen bei Aufgaben im gleichen Themengebiet und kaum hektische Situationen auftreten. Häufige Wechsel setzen etliche, nur schwer planbare Arbeitsunterbrechungen beim Übergang von Aufgaben in unterschiedlichen Themengebieten und teilweise hektische Situationen voraus. Demgegenüber lägen sehr häufige Wechsel bei vielen nicht planbaren Arbeitsunterbrechungen in unterschiedlichen Fachgebieten mit häufig hektischen Situationen vor.

Es kann offen bleiben, ob mit der Vorinstanz von normalen Wechseln ausgegangen werden kann. Auch die Richtposition 6260.15 setzt bereits relativ häufige zeitliche Wechsel und mithin solche voraus, die in qualitativer und quantitativer Hinsicht zwischen normalen und häufigen Wechseln liegen. Dazu gehören somit auch manchmal auftretende hektische Situationen. Der Rekurrent vermag nicht zu substantiieren, dass bei seiner Leitungsaufgabe mehr als gelegentlich hektische Wechsel auftreten. Solche ergeben sich aus der bewerteten Stellenbeschreibung nicht. Wie oben bereits ausgeführt (E. 3.2.2), geht es bei der Prüfung der Einreihung einer Stelle jedoch allein um die Bewertung der Stelle aufgrund der Stellenbeschreibung, nicht aber um eine Beurteilung der individuellen Tätigkeit der Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber. Allfälligen Abweichungen zwischen der bewerteten Stelle und der Tätigkeit der Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber ist entweder durch individuelle Regelungen (etwa ad personam Einreihungen) oder durch Anpassung der Stellenbeschreibung Rechnung zu tragen. Bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung ist von der Stellenbeschreibung auszugehen, welche Basis des Bewertungsentscheides bildet (VGE VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). Mit einem Rekurs betreffend die

Überführung einer Stelle kann im Rahmen der Systempflege nicht gerügt werden, dass die Stellenbeschreibung nicht den Tatsachen entspreche bzw. unrichtig sei (VGE VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). Im Übrigen ist dem Rekurrenten der Nachweis einer wesentlichen Abweichung der Stellenbeschreibung von seiner tatsächlichen Tätigkeit ohnehin nicht gelungen bzw. wurde die Annahme der Planbarkeit der Erfüllung verschiedener Aufgaben nicht substantiiert bestritten.

4.2.4Der Vorinstanz kann jedenfalls darin zugestimmt werden, dass die Stelle des Rekurrenten bezüglich der verlangten Flexibilität die Anforderungen der Richtposition 6260.17 nicht erfüllt.

4.3Schliesslich moniert der Rekurrent die Bewertung bezüglich der Fachkompetenz **■Kenntnisse und Fertigkeiten■**.

4.3.1Er rügt eine falsche Sachverhaltsfeststellung, weil man bei seiner Funktion nicht von lediglich einem Sachbereich, sondern de facto von mehreren Fachbereichen, mindestens aber mehreren Sachbereichen sprechen müsse.

4.3.2Die Vorinstanz hat diesbezüglich erwogen, die verlangten erheblichen Praxis- und Umsetzungskenntnisse auf Spezialistenniveau vorwiegend innerhalb eines Sachbereichs sowie die erheblichen Kenntnisse der Prozesse und Abläufe vorwiegend innerhalb einer Dienststelle überträfen die Anforderungen der Modellumschreibung 6260.13. Mit der bewerteten Stellenbeschreibung würden für die Ausübung der Stelle fundierte Kenntnisse im Liegenschaftssektor (Bau, Renovation, Unterhalt, Investitionen usw.), fundierte Kenntnisse des Steuerrechts und des Zivilrechts (Eigentumsübertrag), gute Anwenderkenntnisse im IT-Bereich, gute Sprachkenntnisse und Ausdrucksweise (Fremdsprachen erwünscht), Kenntnisse der Organisationsentwicklung sowie der Informatiksysteme NEST, ELO und GemDat, Internet/Datenmarkt, Intercapi gefordert. Es handle sich nach der Systematik aber um einen Sachbereich. Es sei daher und aufgrund der Zusammenarbeit mit verschiedenen Abteilungen der Steuerverwaltung und mit der Finanzverwaltung von erheblichen Praxis- und Umsetzungskenntnissen vorwiegend innerhalb eines Sachbereichs und einer Dienststelle auszugehen, weshalb die Anforderungen der Modellumschreibung 6260.17 nicht erreicht würden.

4.3.3Die Richtpositionen 6260.15 und 6260.17 unterscheiden bezüglich der Anforderungen an Kenntnisse und Fertigkeiten sowohl bezüglich der vorausgesetzten Praxis- und Umsetzungskenntnisse wie auch der Kenntnisse der Prozesse und Abläufe. Die verlangten erheblichen Praxis- und Umsetzungskenntnisse auf Spezialistenniveau werden bei der LK 15 **■vorwiegend innerhalb mehrerer Sachbereiche■** und in der LK 17 **■vorwiegend innerhalb eines Fachbereichs■** beschrieben. Zudem werden in der LK 15 erhöhte und in der LK 17 erhebliche **■Kenntnisse der Prozesse und Abläufe vorwiegend innerhalb eines Departements/Betriebs■** verlangt. Bezüglich der Kenntnisse der Prozesse und Abläufe bestehen keine Differenzen zwischen den Verfahrensbeteiligten, anerkennt doch auch der Regierungsrat, dass diese als erheblich umschrieben werden können. Demgegenüber ist strittig, auf was sich die Praxis- und Umsetzungskenntnisse beziehen. Diese kann sich nach der Systematik der Stellenzuordnung auf einen Aufgaben-, einen Sach-, einen Fachbereich oder auf mehrere Fachbereiche beziehen. Ein Sachbereich wird dabei als **■eher überschaubares Aufgabengebiet■**, durch die **■Bearbeitung eines begrenzten, einfacheren Bereichs■**, eine Dienststelle und eine Aufgabenerfüllung mit Schnittstellen innerhalb der Dienstleistung**■** bezogen. Als Fachbereich ist ein **■eher vernetztes Aufgabengebiet■**,

welches die ■Bearbeitung einzelner, umfassender Bereiche■, ■Kenntnisse mehrerer Dienstleistungen■ und ■Kenntnisse der notwendigen Schnittstellen und Zusammenhänge■ voraussetzt (Systempflege, Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 15).

4.3.4 Wie vom Regierungsrat bereits mit seiner angefochtenen Entscheidung (S. 9) festgestellt, werden der Stelle erhebliche Praxis- und Umsetzungskenntnisse attestiert. Da diese jedoch vorwiegend innerhalb eines Sachbereichs vorausgesetzt würden, erfülle die Stelle in Bezug auf die Praxis- und Umsetzungskenntnisse die Anforderungen der Modellumschreibung 6260.13. Dieser Feststellung kann nicht gefolgt werden. Gemäss Stellenbeschreibung erfolgt nicht nur eine tägliche Zusammenarbeit mit Stellen innerhalb der Steuerverwaltung. Auch die Zusammenarbeit mit externen Stellen, wie den interkantonalen Steuerbehörden, interkantonale Schätzungsämter, der Bodenbewertungsstelle, dem Grundbuchamt, der Gebäudeversicherung, den Gemeinden Riehen und Bettingen sowie dem Vermessungsamt erfolgt gemäss Stellenbeschreibung wöchentlich oder monatlich. Diese Zusammenarbeit setzt jedoch erhebliche Praxis- und Umsetzungskenntnisse voraus, die über einen Sachbereich hinausgehen. Der Regierungsrat geht auf diesen Umstand nicht ein und vertritt auch in der Rekursantwort (S. 11) die Meinung, Praxis- und Umsetzungskenntnisse seien vorwiegend innerhalb eines Sachbereichs notwendig. Es kann im vorliegenden Verfahren nicht ankommen, die Komplexität der in der bewerteten Stellenbeschreibung aufgeführten Zusammenarbeit mit externen Stellen zu relativieren. Sollte mit seiner Beurteilung die Zusammenarbeit nicht dermassen regelmässig und damit nicht auch erhebliche Praxis- und Umsetzungskenntnisse über einen Sachbereich hinaus erforderlich sein, so wäre die Stellenbeschreibung entsprechend anzupassen. Eine solche Anpassung kann nicht implizit im Rahmen der Bewertung der Stelle erfolgen (vgl. E. 3.2.2). Im Ergebnis kann aber der Beurteilung des Regierungsrates gefolgt werden. Eine Stelle muss nicht zwingend in eine höhere Lohnklasse eingereiht werden, wenn ihre Anforderungen insgesamt den für eine bestimmte Lohnklasse vorausgesetzten Anforderungen entsprechen und allein in einem, insgesamt für die Ausübung der Stelle nicht zentral erscheinenden Punkt diese Voraussetzungen übertreffen. Der Umstand, dass die Stelle des Rekurrenten bezüglich der Anforderungen an die Praxis- und Umsetzungskenntnisse über einen Sachbereich hinausgehen und damit die Voraussetzungen der Modellumschreibung 6260.13 übertreffen, führt nicht zwingend zur Einreihung in die nächsthöhere umschriebene Lohnklasse. Schliesslich ist nicht ersichtlich, warum die Anforderungen an Kenntnisse und Fertigkeiten der Modellumschreibung 6260.17 erfüllt wären.

5.

Weiter rügt der Rekurrent den angefochtenen Überführungsentscheid auch hinsichtlich der vorgenommenen Quervergleiche.

5.1 Er macht geltend, mit dem Regierungsratsbeschluss würden zwar in sehr rudimentärer und damit unbegründeter Weise verschiedene Quervergleiche angestellt. Der naheliegendste Quervergleich mit der Stelle ■RessortleiterIn Erlass■ werde aber vollständig ausgelassen. Darin liege eine ungenügende Begründung der Verfügung, eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebotes und eine unvollständige Ermittlung des Sachverhalts. Der Vergleich sei daher nachzuholen. Die beiden zum Quervergleich beigezogenen Funktionen ■Leitung Bestattungswesen■ und ■Leitung Abteilung EL/BH beim Amt für Sozialbeiträge■ hätten keinerlei Bezug zu seiner Funktion und seien daher für einen Quervergleich ungeeignet. Bezüglich der vergleichbaren Stellen innerhalb des Finanzdepartements (■Teamleiter Abteilung natürliche Personen" und ■Ressortleiter

direkte Bundessteuern") würde lediglich hinsichtlich einzelner Teilaspekte (Flexibilität sowie Kenntnisse und Fähigkeiten) auf höhere Anforderungen verwiesen, ohne dass dies begründet werde.

5.2

5.2.1 Soweit der Rekurrent eine ungenügende Begründung des angefochtenen Entscheids rügt, kann ihm nicht gefolgt werden. Das rechtliche Gehör im Sinne Art. 29 Abs. 2 BV verlangt, dass die Vorbringen der vom Entscheid in ihrer Rechtslage betroffenen Person auch tatsächlich gehört, geprüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich die betroffene Person über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen kann (VGE VD.2013.116 vom 10. Februar 2015 m.H. auf BGE 136 I 184 E. 2.2.1 S. 188; 136 V 351 E. 4.2 S. 355; BGer 2C_513/2012 vom 11. Dezember 2012 E. 2).

Die Vorinstanz hat die Funktion des Rekurrenten primär mit den beiden Stellen Teamleiter Abteilung natürliche Personen («Leiter/-in Veranlagung», Stellenbeschreibung Nr. 12995.000001) und Ressortleiter direkte Bundessteuer («Leiter/-in Veranlagung 5», Stellenbeschreibung Nr. 13001.000001) verglichen. Sie hat festgestellt, dass diese beiden Stellen höhere Anforderungen an die Flexibilität sowie an die Praxis- und Umsetzungskennnisse stellen und die Spanne der unterstellten Mitarbeitenden deutlich höher sei. Diese Begründung mag zwar knapp gehalten sein, sie genügt aber den aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör folgenden Anforderungen.

5.2.2 Inhaltlich rügt der Rekurrent die genannten und mit der Vernehmlassung weiter konkretisierten Gründe für eine ungleiche Behandlung der beiden Leitungsstellen im Bereich Veranlagung nicht, weshalb darauf nicht weiter einzutreten ist.

5.3 Zutreffend ist, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid keinen Quervergleich mit der Stelle Ressortleiter Steuererlass, den der Rekurrent im vorinstanzlichen Verfahren verlangt hat, vorgenommen hat.

5.3.1 Die Stelle ■Ressortleiter/in Steuererlass■, Stellenbeschreibung Nr. 13017.000001, ist in die Modellumschreibung 6260.17, LK 17, überführt worden. Mit dem angefochtenen Entscheid wurde diese Höhereinreihung mit den gleichen Gründen wie jene der beiden Leitungsfunktionen in den Bereichen der Veranlagung natürlicher und juristischer Personen begründet. In Ergänzung dazu führte die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung aus, der Auftrag der «Ressortleiter/in Steuererlass» umfasse die fachliche, personelle und administrative Leitung des Ressorts Steuererlass und beziehe sich damit auf die Bearbeitung und Prüfung von Steuererlass- und Wiedererwägungsgesuchen wie auch die Bearbeitung von Einsprachen und Rekursen aller Veranlagungskategorien für Unselbstständig- wie auch Selbstständigerwerbende. Mit weiteren Aufgaben wie der Information und Schulung der Sozialdienste, der Vertretung des Finanzdepartements in Kommissionen des Bundes und des Kantons folge eine grössere Aufgabenvielfalt mit relativ geringem Bekanntheitsgrad was im Vergleich mit der streitgegenständlichen Stelle zu häufigeren zeitlichen Wechseln und folglich zu höheren Anforderungen bezüglich der Flexibilität führe. Die höheren Anforderungen an die funktionsnotwendigen Kenntnisse ergäben sich aus den verlangten Fachkenntnissen des gesamten Steuerbezugsverfahrens, des Veranlagungsverfahrens, des Steuer-, Sozialversicherungs und Sozialhilferechts, den verlangten Anwenderkenntnissen im IT-Bereich wie auch den Voraussetzungen bezüglich

Sprachkenntnissen und Ausdrucksweise etc. Die Quervergleichsstelle setze somit gute Kenntnisse über alle Veranlagungsformen und -kategorien für natürliche Personen sowie zu Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, folglich Spezialistenkenntnisse über den gesamten Fachbereich voraus. Demgegenüber bezögen sich die für die bewertete Stelle des Rekurrenten vorausgesetzten Kenntnisse allein auf die [...] und die [...] sowie die [...]. Es würden damit bloss Spezialistenkenntnisse eines Sachbereichs gefordert. Daraus folge, dass die Quervergleichsstelle breitere Praxis- und Umsetzungskenntnisse voraussetze, weshalb ein Unterschied von einer Lohnklasse zwischen den beiden Stellen korrekt ist. Zu diesen Ausführungen hat der Rekurrent replicando nicht Stellung genommen.

5.3.2 Bezüglich des Quervergleichs kann den Ausführungen der Vorinstanz gefolgt werden. Gemäss der Stellenbeschreibung Ressortleiter Steuererlass (act. 9/9) ist das Ressort bezüglich direkt und insbesondere indirekt unterstellter Personen deutlich kleiner. Die Ausbildungsanforderungen entsprechen sich. Gleichwohl besteht bei den verlangten Kenntnissen aufgrund der Ausführungen der Vorinstanz ein Unterschied, sind bei der Stelle des Rekurrenten doch Spezialistenkenntnisse mehrerer Sachbereiche erforderlich, bei der Quervergleichsstelle hingegen Spezialistenkenntnisse über den gesamten Fachbereich. Dass dieser Unterschied kompensiert würde, wird vom Rekurrenten nicht substantiiert geltend gemacht. Bei der Quervergleichsstelle führt im Weiteren die grössere Aufgabenvielfalt mit relativ geringem Bekanntheitsgrad zu häufigen zeitlichen Wechseln und folglich zu höheren Anforderungen bezüglich der Flexibilität. Die Einreihung der Stelle des Rekurrenten ist deshalb in Bezug auf den Quervergleich mit der Stelle ■Ressortleiter/in Steuererlass■ als korrekt anzusehen, auch wenn der betreffende Stelleninhaber oder die Stelleninhaberin deutlich weniger direkt bzw. indirekt Unterstellte hat. Die Anforderungen an die Quervergleichsstelle in Bezug auf die Flexibilität sowie auf die Praxis- und Umsetzungskenntnisse als Teilaspekt der Kenntnisse und Fertigkeiten sind höher als bei der Stelle des Rekurrenten. Der Unterschied von einer Lohnklasse zur Quervergleichsstelle ist damit sachlich gerechtfertigt.

5.4 Der Rekurrent verlangt in seiner Rekursbegründung (Ziff. 17 S. 9) im Weiteren die Einholung einer Begründung zum Quervergleich mit der Stelle ■Teamleiter/in Abteilung natürliche Personen■ sowie ■Ressortleiter/in direkte Bundessteuern■ von Amtes wegen beim Zentralen Personaldienst.

Im Verwaltungsgerichtsverfahren gilt der Untersuchungsgrundsatz, d.h. die Verwaltungsgerichte haben den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären. Diese Sachverhaltsbeurteilung beruht aber primär auf den Feststellungen in den Vorverfahren und bildet damit eine Kontrolle der Vollständigkeit der Abklärung des erheblichen Sachverhalts. Gegebenenfalls ist sie aufgrund der erhobenen Rügen zu überprüfen und zu ergänzen (Wullschleger, Die Rolle der Verwaltungsgerichte bei der umweltrechtlichen Interessenabwägung, in: URP 2018-2 S. 131 ff., 135). Das Gericht kann von der Abnahme eines beantragten Beweismittels insbesondere dann absehen, wenn der rechtserhebliche Sachverhalt bereits hinreichend geklärt ist (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2). Inhaltlich ist das Verwaltungsgericht dabei an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz als sachkundiger Spezialbehörde gebunden und darf davon nur aus triftigen Gründen abweichen (vgl. dazu BGer 8C_461 vom 11. Februar 2010 E. 2.2 und 3.4). Dies gilt vor allem in Verfahren mit einer Begutachtungspflicht (vgl. Wullschleger, a.a.O., S. 135).

Tatsächlich nimmt die Vorinstanz zu den beiden angeführten Quervergleichsstellen ■Teamleiter/in Abteilung natürliche Personen■ sowie ■Ressortleiter/in direkte Bundessteuern■ nicht Stellung. Da jedoch innerhalb der Steuerverwaltung drei sowie zwei weitere, departementsübergreifende Quervergleiche vorgenommen wurden, welche die Einreihung der Stelle des Rekurrenten bestätigt haben, ist der Sachverhalt als hinreichend geklärt anzusehen. Jedenfalls sind keine triftigen Gründe ersichtlich, weshalb von der Einschätzung der Vorinstanz abzuweichen wäre. Solche macht der Rekurrent denn auch nicht substantiiert geltend. Von der verlangten Anordnung einer Begutachtung kann demgemäss abgesehen werden.

6.

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass die im Rahmen des Projektes Systempflege vorgenommene Überführung der Stelle ■[...]■ in die Richtposition [...], Lohnklasse 16, nicht zu beanstanden ist. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Rekurrent gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen.

E. 8

Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV, SR 101) verlangt nur ■ aber immerhin ■ dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird (BGE 141 II 411 E. 6.1.1 S. 418). Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird (BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107). Den politischen Behörden wird diesbezüglich ein grosser Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können (BGE 141 II 411 E. 6.1.1 S. 418). Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung des öffentlichen Personals massgebend sein sollen (BGE 141 II 411 E. 6.1.1 S. 418, 131 I 105 E. 3.1 S. 107). Verfassungsrechtlich ist nicht verlangt, dass die Besoldung allein nach der Qualität der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt wird. Ungleichbehandlungen müssen sich aber vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein. So hat das Bundesgericht erkannt, dass Art. 8 BV nicht verletzt ist, wenn Besoldungsunterschiede auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind (BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2).

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