

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.75 vom 15. September 2017

BS Appellationsgericht, 2017-09-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2017.75

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.75 du 15 septembre 2017

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.75 del 15 settembre 2017

Erwägungen

E. 1

1.1Einspracheentscheide des Regierungsrates betreffend die Überführung einer Stelle können gemäss Ziff. 4.4 der Überführungsrichtlinie im Zusammenhang mit dem Projekt Systempflege (ÜRS) vom Stelleninhaber beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Dies entspricht der Regelung von § 10 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100). Gemäss Ziff. 4.4 ÜRS sollen auf einen solchen Rekurs die Bestimmungen des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) Anwendung finden. Wie in § 43 OG ausdrücklich festgehalten wird, gilt für Rekurse ans Verwaltungsgericht jedoch das VRPG. Dementsprechend bestimmt § 7 Abs. 4 des Lohngesetzes (LG, SG 164.100), dass für den Weiterzug von Entscheiden des Regierungsrates über Einsprachen gegen Einreihungsverfügungen das VRPG massgebend ist. Funktionell zuständig ist gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 i.V.m. § 99 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.1).

1.2Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG (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). 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.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2, VD.2016.66 vom 20. Juni 2016 E. 13, 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.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. 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 Stelleneinreihungen ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass das Einreihungssystem 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.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;

VGE 700/2002 vom 14. Mai 2003 E. 4b), fallen Stellenumschreibungen und -einreihungen in einem erheblichen Umfang in den Ermessensbereich des Regierungsrats 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 / VD.2011.213 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 Die Rekurrentin war bis am [...] Inhaberin der in Frage stehenden Stelle. Im Falle der Gutheissung des Rekurses wäre die Stelle rückwirkend per 1. Februar 2015 in eine höhere Lohnklasse zu überführen. Damit ist die Rekurrentin trotz der zwischenzeitlich erfolgten Beförderung vom angefochtenen Entscheid des Regierungsrats berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Abänderung. Sie ist daher gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert.

E. 2

2.1 Art. 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; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2). 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; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2). 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; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2). Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (BGE 141 II 411 E. 6.1.1 S. 418, 131 I 105 E. 3.1 S. 107; VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2).

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).

2.2 Bei der Prüfung der Einreihung einer Stelle geht es allein um die Bewertung der Stelle, 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. 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, VD.2011.18/19/32 vom 5. September 2012 E. 3.2, VD.2011.17 / 31 vom 5. September 2012 E. 3.2, VD.2011.15/16/21/22 vom 5. September 2012 E. 3.2).

2.3 Im Basler Lohnsystem wird in der Regel jede zweite Richtposition modellhaft in einer sog. Modellumschreibung umschrieben. Um in eine nicht mit einer Modellumschreibung umschriebene Richtposition eingereiht zu werden, muss eine Stelle mindestens die Anforderungen der Modellumschreibung der darunter liegenden Richtposition und zusätzlich einen Teil der Anforderungen der Modellumschreibung der darüber liegenden Richtposition erfüllen (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5; vgl. VGE VD.2011.190 vom 18. Dezember 2012 E. 3.1). Eine Stelle, welche die Anforderungen der Modellumschreibung einer Richtposition voll erfüllt und zusätzlich in wesentlichen Teilen das Anforderungsniveau der nächsthöheren Modellumschreibung erreicht, ist in die nicht umschriebene Richtposition zwischen den beiden Modellumschreibungen einzureihen (vgl. Erläuterungen zum Einreihungsplan und den Modellumschreibungen). Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition genügt es nicht, dass die Anforderungen der nächsttieferen Modellumschreibung übertroffen und die Anforderungen der zugehörigen Modellumschreibung teilweise erfüllt werden. Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition müssen die Anforderungen der betreffenden Modellumschreibung vielmehr vollumfänglich erfüllt sein (VGE VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5, VD.2012.32/33/34/35 vom 31. Mai 2013 E. 4.1).

E. 3

3.1 Die Rekurrentin beruft sich auf die Vergleichsstelle ■Sachbearbeiter/-in [...]■, die früher eine Lohnklasse tiefer eingereiht gewesen sei als ihre eigene (damalige) Stelle, deren Einreihung aber auf Einsprache hin um eine Lohnklasse erhöht worden sei (Lohnklasse 12 statt 11). Das für die Anhebung der Sachbearbeiter-Stelle massgebliche Argument der höheren Komplexität der Aufgabe wirke sich auch für die B____-Stelle aus, so dass auch diese um eine Lohnklasse anzuheben sei (Lohnklasse 13 statt 12).

Der im Auftrag des Regierungsrats handelnde ZPD widerspricht in der Vernehmlassung dieser Ansicht. Er hält ihr die ■Modellumschreibungen der Funktionskette 6212■ entgegen. Für die Stelle der Rekurrentin seien nicht sämtliche Anforderungen erfüllt, die gemäss der Modellumschreibung für die Einreihung in die Lohnklasse 13 verlangt würden.

3.2 Die mit der Vernehmlassung des ZPD eingereichte tabellarische Übersicht der Funktionskette 6212 trägt die Überschrift ■Spezialisierte Sachbearbeitung■ und deckt die Lohnklassen 11 bis 15 ab. Es werden darin die typischen Anforderungen für die Einreihung dargestellt, wobei sich die Angaben ■ systemgemäss ■ auf jede zweite Richtposition (Lohnklassen 11, 13 und 15) beschränken. Die Umschreibung der jeweiligen Richtposition ist in acht Unterkompetenzen gegliedert (Selbständigkeit, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit, Kooperations- und Teamfähigkeit, Führung / Führungsunterstützung, Wissen, Kenntnisse/Fertigkeiten, Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen), deren Bedeutung für die entsprechende Lohnklasse jeweils kurz erläutert wird. Diese Erläuterungen zur Lohnklasse 11 werden als ■Modellumschreibung 6212.11■, jene zur Lohnklasse 13 als ■Modellumschreibung 6212.13■

bezeichnet.

Gemäss dem angefochtenen Entscheid sind die Anforderungen der hier interessierenden Stelle ■B____■ bezüglich aller acht Unterkompetenzen gleich hoch oder höher als die Anforderungen der ■ von der Beschwerdeführerin vergleichsweise genannten ■ Stelle ■Sachbearbeiter/-in [...]■ gemäss Regierungsratsbeschluss vom 7. Februar 2017. Insbesondere übertreffen die Anforderungen der Sachbearbeiter-Stelle bezüglich Kommunikationsfähigkeit gemäss Regierungsratsbeschluss vom 7. Februar 2017 die Modellumschreibung 6212.11 nur teilweise, während die diesbezüglichen Anforderungen der B____-Stelle gemäss dem angefochtenen Entscheid der Modellumschreibung 6212.13 entsprechen und damit höher sind.

Dass sich die Komplexität der Kommunikation nur bei der Sachbearbeiter-Stelle auf die Einreihung auswirkt, erklärt sich folgendermassen: Die Stelle ■Sachbearbeiter/-in [...]■ übertrifft eine Anforderung der Modellumschreibung 6212.11 nur deshalb teilweise, weil der Regierungsrat die Anforderungen bezüglich Kommunikationsfähigkeit höher eingeschätzt hat als der ZPD. Folglich waren die Voraussetzungen für die Überführung der Stelle in die Lohnklasse 12 erst aufgrund der Einschätzung des Regierungsrats im Einspracheverfahren erfüllt. Die von der Rekurrentin damals ausgeübte B____-Stelle erfüllt dagegen bereits gemäss den Feststellungen des ZPD einen Teil der Anforderungen der Modellumschreibung 6212.13 und wurde deshalb von Anfang an in die Lohnklasse 12 überführt. Da sie jedoch nicht sämtliche Anforderungen der Modellumschreibung 6212.13 erfüllt (namentlich in den Bereichen Selbständigkeit, Flexibilität, Kooperations- und Teamfähigkeit), kann die Stelle nicht in die Lohnklasse 13 überführt werden. Dass Stellen, die eine Anforderung der Modellumschreibung einer Richtposition (hier: Lohnklasse 11) übertreffen und solche, die mehrere Anforderungen dieser Modellumschreibung übertreffen, aber nicht alle Anforderungen der nächsthöheren Modellumschreibung (Lohnklasse 13) erfüllen, in dieselbe Richtposition zwischen den beiden Modellumschreibungen einzureihen sind (Lohnklasse 12), ergibt sich aus dem System der Stelleneinreihung (hiervor E. 2.3) und ist damit sachlich gerechtfertigt.

3.3Die Rekurrentin zieht zur Begründung ihres Standpunkts eine weitere Vergleichsstelle heran, nämlich die Stelle ■C____■. Diese sei im Rahmen der Systempflege zunächst in die Lohnklasse 12 eingereiht worden. Im Einspracheverfahren sei diese Stelle rückwirkend per 1. Februar 2015 der Lohnklasse 13 zugewiesen worden. Es sei im Quervergleich nicht nachvollziehbar, weshalb die beiden [...] -Funktionen [B____ und C____] unterschiedlich eingereiht worden seien. In beiden Fällen seien die zugrundeliegenden Sachbearbeiter-Funktionen in der gleichen Lohnklasse eingereiht worden und die zusätzlichen, für [B____ und C____] bedeutsamen Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen absolut vergleichbar. Mit der unterschiedlichen Einreihung der beiden []-Stellen werde das Ziel der Lohngerechtigkeit verfehlt.

Der ZPD macht in der Vernehmlassung geltend, die Aufgaben der C____ seien fachlich und juristisch wesentlich umfassender als jene der B____. Es bestehe ein deutlicher Unterschied in Bezug auf die Aufgabenbreite der Stellenbeschreibungen.

3.4Die damalige Stelle der Rekurrentin (B____) setzt gemäss dem angefochtenen Entscheid die Wahrnehmung mehrheitlich dispositiver Tätigkeiten mit einem kleineren bis mittleren Handlungs- und einem kleineren Entscheidungsfreiraum voraus. Die Vergleichsstelle (■C____■) dagegen setzt gemäss Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2017 die

Wahrnehmung mehrheitlich dispositiver Tätigkeiten mit einem mittleren Handlungs- und einem kleineren bis mittleren Entscheidungsfreiraum voraus. Entsprechend wird in der Stellenbeschreibung der Vergleichsstelle eine ■selbständige■ Entscheidungsbefugnis über die Art und Weise des Vorgehens vorausgesetzt, wogegen die Stellenbeschreibung ■B___■ eine bloss ■weitgehend selbständige■ Entscheidungsbefugnis genügen lässt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Ausgangslage ist die abweichende Bewertung des Handlungs- und Entscheidungsfreiraums sachlich gerechtfertigt.

Nach den Ausführungen in der Vernehmlassung des ZPD bewegt sich die Stelle ■C___■ in einem juristisch anspruchsvollen Kontext. Das Themengebiet umfasse nicht nur Steuerthemen im Rahmen des [...], sondern [Vorgänge] unterschiedlicher Art in Anwendung verschiedener gesetzlicher Bestimmungen, wie sie in der Stellenbeschreibung aufgelistet würden. Hinzu kämen Aufgaben im Zusammenhang mit Verarbeitungen in der Informatik (NEST), welche eine Zusammenarbeit mit Softwarefirmen und Vorgesetzten verlangten, und es könnten auch neue, herausfordernde Problemstellungen auftreten. Die Aufgabenvielfalt, der Bekanntheitsgrad der Aufgaben und die Häufigkeit der Arbeitsunterbrechungen seien höher als bei der B___. Im direkten Stellenvergleich falle der deutlich breitere Aufgabenbereich gemäss Stellenbeschreibung auf.

Nach diesen überzeugenden Ausführungen sind die Aufgaben der Stelle ■C___■ fachlich und juristisch wesentlich umfassender als diejenigen der Stelle ■B___■. Aus diesem Grund ist auch die unterschiedliche Bewertung der Unterkompetenz Flexibilität (Bearbeitung von Aufgaben mit teilweise unterschiedlichen Inhalten und gewissem Bekanntheitsgrad sowie häufigen zeitlichen Wechseln bzw. Bearbeitung von Aufgaben mit teilweise unterschiedlichen Inhalten und relativ hohem Bekanntheitsgrad sowie relativ häufigen zeitlichen Wechseln) sachlich gerechtfertigt.

3.5 Die Rekurrentin hebt in der Replik hervor, dass die Stelle B___ anspruchsvoller sei als vom ZPD in der Vernehmlassung dargestellt. So müssten in Informatikprojekten oder Gremien bezüglich der Umsetzung Diskussionen mit anderen Kantonen geführt werden, es müssten allfällige Problemstellungen mit den Softwarelieferanten analysiert und diskutiert werden und es gelte auch gegenüber dem eigenen Team andere Standpunkte zu vertreten, wenn eine Lösung nicht möglich bzw. nicht nötig sei.

Selbst wenn man mit der Rekurrentin annimmt, dass diese Vorgänge zu den Stellenanforderungen gehören, ist die Bewertung der Vorinstanz nicht zu beanstanden, wonach die Bearbeitung der Problemstellungen gesamthaft betrachtet in einer kleineren Gruppe mit Partnern mit mehrheitlich ähnlichen Interessen und Standpunkten erfolgt (vgl. dazu Vernehmlassung Ziff. 5). Eine Rechtsverletzung ist nicht erkennbar, so dass das Verwaltungsgericht nicht befugt ist, in den Ermessensbereich der Verwaltung einzugreifen (hiervor E. 1.2). Im Übrigen wurde die Unterkompetenz der Kommunikationsfähigkeit im Regierungsratsbeschluss vom 25. April 2017 betreffend die Stelle ■C___■ gleich bewertet.

E. 4

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass die im Zuge des Projektes Systempflege vorgenommene Überführung der Stelle ■B___■ in die Lohnklasse 12 nicht zu beanstanden ist. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Rekurrentin gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen.

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