

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.107 vom 27. März 2019**

BS Appellationsgericht, 2019-03-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2018.107](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2018.107)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.107 du 27 mars 2019

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2018.107 del 27 marzo 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1Einspracheentscheide des Regierungsrates betreffend die Überführung einer Stelle können gemäss Ziffer 4.4 der Überführungsrichtlinie im Zusammenhang mit dem Projekt Systempflege (ÜRS) vom Stelleninhaber bzw. der Stelleninhaberin beim Verwaltungsgericht angefochten werden (vgl. <https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihr-e-anstellung/lohn-leistungen/systempflege.html>; besucht am 2. Mai 2019). Dies entspricht der Regelung von § 10 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (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 Entscheidungen des Regierungsrates über Einsprachen gegen Einreihungsverfügungen das VRPG massgebend ist. Funktionell zuständig ist gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.1, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.1).

1.2Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG. 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. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht in Anwendung von § 8 Abs. 5 VRPG in Ermangelung einer besonderen gesetzlichen Grundlage im Lohngesetz die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung nicht zu überprüfen (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.2, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 1.2, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2). 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.2, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 1.2, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2), 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; VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.2, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 1.2, VD.2016.138 vom

27. Februar 2017 E. 1.2). 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.2, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 1.2, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.2). Schliesslich ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht bloss eine nachträgliche Kontrolle des ursprünglichen Überführungsbeschlusses vorzunehmen hat.

1.3 Der Rekurrent war von [ ] 2012 bis [ ] 2016 Inhaber der in Frage stehenden Stelle. Im Falle der Gutheissung des Rekurses wäre die Stelle rückwirkend per 1. Februar 2015 (vgl. Verfügung des ZPD vom 6. April 2016) in eine höhere Lohnklasse zu überführen. Damit ist der Rekurrent vom angefochtenen Regierungsratsbeschluss berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung. Er ist daher gemäss § 13 Abs. 1 zum Rekurs legitimiert.

#### **E. 1.4**

1.4.1 Der Rekurs ist nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Streitgegenstand bildet das im angefochtenen Verwaltungsakt geregelte oder zu regelnde Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird (VGE VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.2, VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 444; Wullschlegler/ Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 285). Er darf sich im Lauf des Rechtsmittelzugs nicht erweitern (VGE VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.2, VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1, VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.1; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 505). Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens kann nur sein, was bereits Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens gewesen ist oder hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Vorinstanzen weder entschieden haben noch hätten entscheiden müssen, sind vom Verwaltungsgericht nicht zu behandeln (VGE VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.2, VD.2017.253 vom 18. Juni 2018 E. 1.2.1).

1.4.2 Gegenstand des Regierungsratsbeschlusses von Dezember 2014, der Verfügung des ZPD vom 6. April 2016 und des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 19. Juni 2018 ist die Überführung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeit/in■ in die Lohnklasse 16 der Funktionskette 3204 (Richtposition 3204.16) per 1. Februar 2015.

1.4.3 Soweit sich der Antrag des Rekurrenten auf Einreihung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeit/in■ in die Lohnklasse 17 auf die Zeit vor dem 1. Februar 2015 bezieht (vgl. Rekursanmeldung, Rechtsbegehren 2; Rekursbegründung, Rechtsbegehren 4), ist darauf nicht einzutreten. Dieser Zeitraum ist nicht Gegenstand des Regierungsratsbeschlusses von Dezember 2014, der Verfügung vom 6. April 2015 und des Regierungsratsbeschlusses vom 19. Juni 2018 und kann damit auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sein. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten ist es nicht zu beanstanden, dass die Einreihung seiner Stelle auf den seit dem 1. Februar 2015 geltenden aktualisierten Grundlagen im Rahmen der Systempflege auf den Zeitraum ab diesem Datum beschränkt wurde (vgl. Rekursanmeldung, Rechtsbegehren 2). Der Rekurrent begründete

seinen Antrag vom 8. Februar 2014 auf definitive Bewertung seiner Stelle und Einreihung in die Lohnklasse 17 damit, dass die Ungleichbehandlung der Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ nicht gerechtfertigt sei. Dies wird vom Rekurrenten auch im Verfahren betreffend die Überführung der Stelle im Rahmen der Systempflege als zentrales Argument vorgebracht. Folglich stellen sich in den beiden Verfahren zumindest teilweise die gleichen Fragen. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, das Stellenbewertungsverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des vorliegenden Verfahrens zu sistieren (vgl. Schreiben der Personalabteilung des WSU vom 12. Februar 2014 [act. 4/4]). Auch die sinngemässe Rüge der Rechtsverzögerung ist deshalb unbegründet. Entgegen der Auffassung des Rekurrenten (Rekursbegründung, Ziff. 5 S. 11) kann aus dem Schreiben der Personalabteilung des WSU vom 12. Februar 2014 (act. 4/4) nicht geschlossen werden, über die Stellenbewertung für die Zeit bis 31. Januar 2015 und die Überführung der Stelle per 1. Februar 2015 würde im gleichen Verfahren entschieden. Folglich ist auch ein Anspruch auf Vertrauensschutz ausgeschlossen. Anzumerken bleibt, dass der Rekurrent unabhängig vom vorliegenden Verfahren weiterhin einen Anspruch auf Beurteilung seines Antrags auf Einreihung der Stelle für die Zeit vor dem 1. Februar 2015 hat. An der Hauptverhandlung konnte dabei nicht restlos geklärt werden, ob das Verfahren, wie von der Personalabteilung des WSU angekündigt, sistiert (vgl. Schreiben vom 12. Februar 2014 [act. 4/4]) oder der Antrag, wie vom ZPD geltend gemacht, zurückgezogen wurde (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 2). Die diesbezüglich ungenügende Kommunikation gegenüber dem Rekurrenten hat dieser nicht zu verantworten. Dies ist bei der Verlegung der Kosten zu berücksichtigen (vgl. E. 6.2 hiernach).

1.4.4 In der Rekursanmeldung beantragt der Rekurrent zusätzlich, der ZPD sei aufzufordern, seine Verfügung vom 6. April 2016 zu korrigieren und die berichtigte Verfügung allen seit dem 1. März 2013 beim ABES beschäftigten Inhabern der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ zuzustellen. Ferner sei die Einsprachefrist wieder herzustellen (vgl. Rechtsbegehren 4 und 5). Der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018 trat prozessual an die Stelle der Verfügung vom 6. April 2015 und ersetzte diese (vgl. Zweifel/Hunziker, in: Zweifel/Beusch [Hrsg.], Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, 3. Aufl., Basel 2017, Art. 48 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG] N 35 zur Einsprache im Steuerrecht). Der Antrag des Rekurrenten ist deshalb gegenstandslos. Soweit er sich auf andere Stelleninhaber bezieht, ist darauf auch deshalb nicht einzutreten, weil diese am vorliegenden Rekursverfahren nicht beteiligt sind. Im Übrigen war der Rekurrent der einzige Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■, der eine Verfügung verlangt hat. Da die anderen Stelleninhaber keine Verfügung beantragt haben, bedürfen sie auch keiner angepassten Version (vgl. Rekursantwort, Rz. 33).

1.4.5 Wenn der Rekurrent in der Rekursbegründung beantragt, es sei festzustellen, dass der Berufsbeistand Sozialarbeiter/in und der Berufsbeistand Jurist/in dieselben Rechte und Pflichten hätten und dass deren Arbeit auf denselben gesetzlichen Grundlagen beruhe (vgl. Rechtsbegehren 3), ist auch darauf nicht einzutreten. Eine entsprechende Feststellung ist nicht Gegenstand des Regierungsratsbeschlusses von Dezember 2014, der Verfügung vom 6. April 2015 und des Regierungsratsbeschlusses vom 19. Juni 2018 und kann damit auch nicht Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens sein. Zudem fehlt es dem Rekurrenten an einem schutzwürdigen Feststellungsinteresse.

1.4.6 Einzutreten ist demgegenüber auf den rechtzeitig eingereichten Rekurs gegen den Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018, soweit er sich gegen die Überführung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ in die Lohnklasse 16 per 1. Februar 2015 richtet.

1.5 In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt der Rekurrent den Antrag, die Verfügung des ZPD betreffend die Überführung der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ im Rahmen der Systempflege sei beizuziehen und ihm zuzustellen, damit er einen direkten Vergleich der Bewertungskriterien des ZPD vornehmen könne (vgl. Rekursanmeldung, Rechtsbegehren 3). Bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung ist von der Stellenbeschreibung auszugehen, die Basis des Bewertungsentscheids bildet (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.2, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). Folglich ist beim Quervergleich mit der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ nicht auf die Verfügung des ZPD, sondern auf die Stellenbeschreibung abzustellen. Der Antrag auf Beizug der Verfügung des ZPD ist deshalb abzuweisen.

1.6 In der Replik stellt der Rekurrent erstmals diverse Behauptungen betreffend konkrete Einzelfälle sowie betreffend eine Art von Rechtsgeschäften und eine Art von Anträgen an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) auf (Replik, Ziff. 5.1■5.5). Dabei handelt es sich um unbeachtliche Noven. Gemäss § 18 VRPG gilt zwar auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich die Untersuchungsmaxime. Danach hat das Gericht unabhängig von Beweisanträgen der Parteien "die materielle Wahrheit von Amtes wegen zu erforschen". Dieser Grundsatz wird aber durch die prozessuale Mitwirkungspflicht der Parteien begrenzt (VGE VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.2, VD.2015.133 vom 8. Dezember 2015 E. 4.3.1, VD.2014.99 vom 21. Mai 2015 E. 1.3.2). In Anwendung von § 16 Abs. 2 VRPG müssen daher nach feststehender Praxis des Verwaltungsgerichts bereits mit der Rekursbegründung alle Sachverhaltsvorbringen erhoben und belegt werden (VGE VD.2016.221 vom 16. November 2017 E. 1.2.2, VD.2016.194 vom 27. Dezember 2016 E. 2.4, VD.2016.96 vom 5. November 2016 E. 4.4.6). In späteren Eingaben kann die rekurrierende Partei keine Noven mehr vorbringen, es sei denn, die neuen Tatsachen oder Beweismittel hätten sich erst später ereignet oder seien erst später bekannt geworden oder es habe zu den betreffenden Vorbringen vorher kein Anlass bestanden (VGE 765/2007 vom 7. November 2008 E. 5; Wullschlegler/Schröder, a.a.O., S. 307). Nach der jüngeren Praxis des Verwaltungsgerichts sind sogar nur noch echte Noven zulässig (VGE VD.2016.96 vom 5. November 2016 E. 4.4.6, VD.2015.133 vom 8. Dezember 2015 E. 4.3.1, VD.2014.99 vom 21. Mai 2015 E. 1.3.2). Im Übrigen wären die Ausführungen zu konkreten Einzelfällen sowie eine Art von Rechtsgeschäften und eine Art von Anträgen an die KESB ohnehin nicht geeignet, die Richtigkeit der insbesondere gestützt auf die Stellenbeschreibungen der Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ getroffenen Feststellungen betreffend die Aufgaben und die Verantwortung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ grundsätzlich in Frage zu stellen. Auf die betreffenden Vorbringen und die zugehörigen Beweisanträge ist deshalb nicht weiter einzugehen.

1.7 In den Akten finden sich unterschiedliche Nummerierungen der gleichen Stellenbeschreibungen. Gemäss der Verfügung des ZPD vom 6. April 2016 und dem Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018 wurde die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ gestützt auf die Stellenbeschreibung Nr. [...] überführt und gemäss dem Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2018 wurde dem Quervergleich mit der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ die Stellenbeschreibung Nr. [...] zugrunde gelegt. Der

Rekurrent macht geltend, die Stellenbeschreibungen Nr. [...] und Nr. [...] seien massgebend (vgl. Schreiben vom 14. Januar 2019). Im Arbeitsvertrag des Rekurrenten vom 5. August 2013 wird unter der Rubrik Funktion die Nr. [...] erwähnt. Der ZPD reichte Stellenbeschreibungen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ mit der Nr. [...] (act. 6/2) und ■Berufsbeistand Jurist/in■ mit der Nr. [...] (act. 6/5) ein. Der Rekurrent reichte Stellenbeschreibungen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ mit der Nr. [...] (act. 11/5) und ■Berufsbeistand Jurist/in■ mit der Nr. [...] (act. 11/6) ein. Gemäss den nachvollziehbaren Ausführungen des Vertreters des ZPD an der Hauptverhandlung, wurden die beiden Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ im Verlauf des Projekts Systempflege zunächst unter den Nummern [...] und [...] geführt. Die heute massgebenden Nummerierungen [...] und [...] wurden erst zu einem späteren Zeitpunkt bei der Überführung der Stellen in unterschiedliche Lohnklassen eingeführt (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4). Inhaltlich sind die Stellenbeschreibungen identisch. Auf die unterschiedlichen Nummerierungen ist deshalb nicht weiter einzugehen.

## **E. 2**

Der Rekurrent macht eine Verletzung des rechtlichen Gehörs durch den Regierungsrat geltend. Der angefochtene Beschluss erwecke den Eindruck, dass sich der Regierungsrat zu seinen Einwänden keine eigene Meinung gebildet, sondern sich bloss auf die Empfehlungen des Vergütungsmanagements gestützt habe. So habe der Regierungsrat eins zu eins den Text des Vergütungsmanagements übernommen und mehrere Fragen des Rekurrenten unbeantwortet gelassen (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 5 S. 10 f.). Diese Rüge ist unbegründet. Die Begründung des Regierungsratsbeschlusses vom 19. Juni 2018 lehnt sich in einzelnen Teilen zwar eng an die Stellungnahme des Vergütungsmanagements vom 30. Januar 2018 an. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, der Regierungsrat habe die Vorbringen des Rekurrenten nicht berücksichtigt und sich keine eigene Meinung gebildet. Der Regierungsrat war auch nicht verpflichtet, sich in der Begründung seines Beschlusses zu allen Fragen und Einwänden des Rekurrenten zu äussern. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]) folgt unter anderem die grundsätzliche Pflicht der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass der Betroffene den Entscheid gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Die Begründung muss kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt. Nicht erforderlich ist hingegen, dass sich der Entscheid mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt (BGE 133 III 439 E. 3.3 S. 445).

## **E. 3**

3.1 Art. 8 Abs. 1 BV 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.1, 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.1, 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.1, 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.1, 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 Abs. 1 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 (vgl. BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107; VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.1, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2).

3.2 Gemäss § 5 LG erfolgt die Einreihung der Stellen nach den Grundsätzen der Arbeitsbewertung durch ihre Zuordnung auf die Richtpositionen, unter Berücksichtigung der Organisationsstruktur sowie aufgrund abteilungsübergreifender Quervergleiche. Anhand der Haupttätigkeit wird die Stelle einer der sieben Funktionsbereiche (1. Infrastruktur, Handwerk, Technik; 2. Gesundheit [Pflege, Therapie, Medizin, Paramedizin]; 3. Betreuung, Beratung, Therapie; 4. Lehr- und wissenschaftliche Funktionen; 5. Sicherheit, Bevölkerungsschutz; 6. Support-, Querschnitts- und Verwaltungsfunktionen; 7. Management und Stabsfunktionen) zugeordnet. Diese sieben Funktionsbereiche zusammen bilden den Einreihungsplan. In jedem Funktionsbereich sind ähnliche Anforderungsprofile mit unterschiedlichem Schwierigkeitsgrad in Funktionsketten abgebildet. Jede einzelne Lohnklasse einer Funktionskette ist eine Richtposition. Je höher das Anforderungsniveau, umso höher die Lohnklasse. Massgebend für die Zuordnung einer Stelle auf eine Richtposition und damit für die Lohnklassenfindung sind die Anforderungen der Stelle bezüglich Selbstkompetenz (Selbständigkeit und Flexibilität), Sozialkompetenz (Kommunikations- sowie Kooperations- und Teamfähigkeit), Führungskompetenz (Führung und Führungsunterstützung), Fachkompetenz (Wissen sowie Kenntnisse und Fertigkeiten) sowie allfällige besondere Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen (vgl. ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, 10. August 2015, <https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihre-anstellung/lohn-leistungen/systempflege-ge.html>, S. 4, besucht am 2. Mai 2019). Der vom Rekurrenten behauptete Inhalt von § 1 Abs. 1 LG (vgl. Rekursbegründung Rz. 167-172) entspricht nicht der seit dem 1. Juli 2000 geltenden Fassung.

3.3 Für jede zweite Richtposition innerhalb der Funktionskette wird mit einer Modellumschreibung beschrieben, welches Anforderungsniveau vorausgesetzt wird (vgl. Erläuterungen zum Einreihungsplan und den Modellumschreibungen, <https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihre-anstellung/lohn-leistungen/systempflege-ge.html>, S. 3, besucht am 2. Mai 2019). Um in eine nicht mit einer Modellumschreibung umschriebene Richtposition eingereiht zu werden, muss eine Stelle nach der Praxis des Verwaltungsgerichts mindestens die Anforderungen der Modellumschreibung der darunter liegenden und zusätzlich einen Teil der Anforderungen der Modellumschreibung der darüber liegenden Richtposition

erfüllen (VGE VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5). 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 (VGE VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5). Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition genügt es grundsätzlich nicht, dass die Anforderungen der nächsttieferen Modellumschreibung übertroffen und die Anforderungen der zugehörigen Modellumschreibung teilweise erfüllt werden. Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition müssten die Anforderungen der betreffenden Modellumschreibung grundsätzlich vielmehr vollumfänglich erfüllt sein (vgl. VGE VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5, VD.2012.32/33/34/35 vom 31. Mai 2013 E. 4.1). Eine Ausnahme gilt nur für die Zuordnung auf die unterste mit einer Modellumschreibung umschriebene Richtposition einer Funktionskette (vgl. VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6).

3.4 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.2, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.2, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 2). Darüber hinaus kann mit einem Rekurs betreffend die Überführung einer Stelle im Rahmen der Systempflege nicht gerügt werden, dass die Stellenbeschreibung unrichtig sei (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2).

#### **E. 4**

Nachfolgend ist die Einreihung der Stelle einschliesslich der Wahl der Funktionskette anhand der Stellenbeschreibung ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■, der in den Modellumschreibungen beschriebenen Anforderungen und der Einbettung der Stelle in die Organisation zu prüfen.

##### **4.1 Selbstkompetenz**

###### **4.1.1 Unterkompetenz Selbständigkeit**

Gemäss der Verfügung vom 6. April 2016 übertreffen die Anforderungen an die Selbständigkeit teilweise diejenigen der Modellumschreibung 3204.17. Eine Begründung dieser Feststellung kann der Verfügung nicht entnommen werden. Gemäss der Stellungnahme des Vergütungsmanagements (vgl. Ziff. 2.3.1 S. 3 f.) und dem Regierungsratsbeschluss (vgl. E. 2.4 S. 4 f.) werden die Anforderungen bezüglich Selbständigkeit insgesamt erreicht, aber nicht übertroffen.

Gemäss der Stellenbeschreibung besteht der generelle Auftrag der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ in der gesetzlichen Führung von Kindes- und

Erwachsenenschutzmassnahmen im Auftrag der KESB, der Sicherstellung und Wahrung der persönlichen, rechtlichen, finanziellen und gesundheitlichen Interessen von Personen im Rahmen einer Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahme gemäss gesetzlichen Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 2010) sowie der Einkommens- und Vermögensverwaltung und der Übernahme der damit zusammenhängenden Rechtsgeschäfte gemäss den gesetzlichen (ZGB) und behördlichen (KESB) Bestimmungen. Die Mandatsführung besteht im Analysieren, Planen, Durchsetzen, Evaluieren und Dokumentieren von (Sofort-)Massnahmen, unter teilweise erschwerten Umständen und sehr komplexen und/oder psychosozialen Problemstellungen und unter Einbezug der relevanten Bezugssysteme.

Die Anforderungen an die Unterkompetenz Selbständigkeit werden mit den Unterkriterien Gestaltungsfreiraum, Handlungsfreiraum und Entscheidungsfreiraum beschrieben (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 5 f.).

Der Gestaltungsfreiraum reicht von der Wahrnehmung ausführender, vorwiegend repetitiver Tätigkeiten über die Wahrnehmung dispositiver Tätigkeiten bis zur Wahrnehmung konzeptioneller Tätigkeiten, wobei die Wahrnehmung teilweise konzeptioneller Tätigkeiten den drittgrössten von neun Gestaltungsfreiräumen umschreibt (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 7). Dispositive Tätigkeiten werden charakterisiert durch die Vorgabe eines losen Rahmens mit klaren Zielen, die Problemlösung nach definierten Richtlinien oder generellen Zielen (beispielhafte Problemlösung bzw. gängige Praxis), einen durch Beispiele bekannten Lösungsweg bzw. die Möglichkeit einer analogen Vorgehensweise und die teilweise individuelle Bearbeitung von Aufgaben. Für konzeptionelle Tätigkeiten sind charakteristisch die Vorgabe von strategischen, qualitativen Zielen, wobei Ziele und Rahmenbedingungen häufig selbst erarbeitet werden müssen, die Problemlösung weitgehend nach eigenem Ermessen bzw. mit teilweise bekanntem Methodenspektrum, einen Lösungsweg weitgehend nach freiem Ermessen und die sehr individuelle Bearbeitung von Aufgaben (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 6). Gemäss der Stellungnahme des Vergütungsmanagements (vgl. Ziff. 2.3.1 S. 3) und dem Regierungsratsbeschluss (vgl. E. 2.4 S. 4) zeichnet sich der Gestaltungsfreiraum der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ durch die Vorgabe eines losen Rahmens mit klaren Zielen aus. Die Problemlösung erfolge innerhalb des von der KESB definierten Handlungsrahmens jedoch weitgehend nach eigenem Ermessen. Damit sei von der Wahrnehmung von teilweise konzeptionellen Tätigkeiten auszugehen. Der Rekurrent macht geltend, die individuell zu erreichenden Ziele würden nicht von der KESB definiert. Diese setzte nur in gewissen Fällen pauschale Ziele. Die Ziele würden vom Berufsbeistand im Kontakt mit der verbeiständeten Person definiert oder konkretisiert (vgl. Stellungnahme vom 9. März 2018, Ziff. 4.1). Dies ändert nichts daran, dass die zu erreichenden Ziele in erheblichem Umfang durch die Bedürfnisse der betroffenen Person sowie das Erwachsenenschutzrecht und die internen Arbeitsinstrumente, insbesondere das Arbeitshandbuch des ABES von September 2013 (vgl. act. 4/17), vorbestimmt sind. Zudem kann in vielen Fällen ein analoges Vorgehen wie in früheren Fällen gewählt werden. Die Feststellung, die Stelle nehme teilweise konzeptionelle Tätigkeiten wahr, ist deshalb nicht zu beanstanden.

Der Handlungsfreiraum ergibt sich aus den zur Verfügung stehenden Ressourcen (personell, monetär, zeitlich) respektive Restriktionen bei der Aufgabenbearbeitung. Ein mittlerer Handlungsfreiraum wird durch eine gewisse Anzahl an Alternativen und einen

gewissen Umfang an Ressourcen und ein grosser Handlungsfreiraum durch eine grosse Anzahl an Alternativen und einen grossen Umfang an Ressourcen charakterisiert (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 6). Aufgrund der psychosozialen, pflegerisch/medizinischen, juristischen sowie psychologischen und psychiatrischen Handlungsoptionen verfügt die Stelle innerhalb der von der KESB festgelegten Handlungsfelder zwar über einen relativ grossen Handlungsfreiraum (vgl. Stellungnahme des Vergütungsmanagements, Ziff. 2.3.1 S. 3; Regierungsratsbeschluss, E 2.4 S. 4). Dieser wird aber durch die Vorgaben des Vormundschaftsrechts und der KESB begrenzt. Zudem sind die der Stelle für einen einzelnen Fall zur Verfügung stehenden Ressourcen in der Regel vergleichsweise bescheiden. Insgesamt sind das Vergütungsmanagement und der Regierungsrat deshalb zu Recht von einem mittleren Handlungsfreiraum ausgegangen. Die Ausführungen des Rekurrenten sind nicht geeignet, die Richtigkeit dieser Feststellung in Frage zu stellen.

Beim Entscheidungsfreiraum geht es um das Ausmass an Autonomie beim Treffen von Entscheidungen. Unterschieden werden acht Stufen von einem sehr kleinen bis zu einem sehr grossen Entscheidungsfreiraum, wobei die dritthöchste Stufe als grösserer Entscheidungsfreiraum bezeichnet wird (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 6 f.). Das Vergütungsmanagement und der Regierungsrat stellten fest, der Entscheidungsfreiraum der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ zeichne sich durch ein erhöhtes Mass an Autonomie beim Treffen von Entscheidungen innerhalb des von der KESB vorgegebenen Handlungsfelds aus. Das Handlungsfeld bzw. die Handlungsfelder und die zu erreichenden Ziele würden von der Spruchkammer vorgegeben. Innerhalb der Handlungsfelder sei die Stelle frei in ihren Entscheiden. Sie müsse auch Veränderungen antizipieren und Anträge zur Anpassung ihres Mandats stellen. Damit sei von einem grösseren Entscheidungsfreiraum auszugehen (Stellungnahme des Vergütungsmanagements, Ziff. 2.3.1 S. 3; Regierungsratsbeschluss, E 2.4 S. 4 f.). Wie bereits erwähnt macht der Rekurrent geltend, dass die individuell zu erreichenden Ziele nicht von der KESB definiert werden (vgl. Stellungnahme vom 9 März 2018, Ziff. 4.1). Dies ändert aber nichts daran, dass die Autonomie der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ durch die Umschreibung des Aufgabenbereichs durch die KESB und das ihre Aufgaben regelnde Erwachsenenschutzrecht begrenzt wird. Ein mehr als grösserer Entscheidungsfreiraum kann ihr deshalb nicht attestiert werden.

Damit nimmt die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ teilweise konzeptionelle Tätigkeiten mit mittlerem Handlungs- und mit grösserem Entscheidungsfreiraum wahr. Die Modellumschreibung 3204.17 verlangt die Wahrnehmung von teilweise konzeptionellen Tätigkeiten mit grösserem Handlungs- und mit mittlerem Entscheidungsfreiraum. Damit werden die Anforderungen dieser Modellumschreibung betreffend das Unterkriterium Gestaltungsfreiraum erfüllt, betreffend das Unterkriterium Handlungsfreiraum unterschritten und betreffend Entscheidungsfreiraum überschritten. Insgesamt ist deshalb mit dem Vergütungsmanagement und dem Regierungsrat davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Unterkompetenz Selbständigkeit denjenigen der Modellumschreibung 3204.17 entsprechen. Im Übrigen würde die Annahme, die Anforderungen dieser Modellumschreibung würden teilweise übertroffen, nicht zur Einreihung in eine höhere Richtposition führen, weil die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.17 an mehrere andere Unterkompetenzen nicht erfüllt werden (vgl. E. 4.6).

#### 4.1.2 Unterkompetenz Flexibilität

Die Anforderungen betreffend die Unterkompetenz Flexibilität werden über die Aufgabenvielfalt, den Bekanntheitsgrad der Aufgaben und der Häufigkeit der Arbeitsunterbrechungen beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 8). Gemäss den überzeugend begründeten Feststellungen der Vorinstanz entsprechen die Anforderungen an die Unterkompetenz Flexibilität denjenigen der Modellschreibung 3204.17 (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 5).

#### 4.2 Sozialkompetenz

##### 4.2.1 Unterkompetenz Kommunikationsfähigkeit

Die Anforderungen betreffend die Unterkompetenz Kommunikationsfähigkeit werden über den Schwierigkeitsgrad der zu übermittelnden Botschaft, die Brisanz der Botschaft und die Heterogenität der Zielgruppe beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 9). Gemäss den überzeugend begründeten Feststellungen der Vorinstanz übermitteln die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ anspruchsvolle Inhalte mit überwiegend sensitivem Charakter an einen Empfängerkreis mit mittlerer Heterogenität (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 5 f.). In seiner Stellungnahme an den Regierungsrat machte der Rekurrent geltend, die Feststellung, der Empfängerkreis weise eine mittlere Homogenität auf, sei grotesk, weil jede Personengruppe der Gesellschaft von einer Beistandschaft betroffen sein könne (vgl. Stellungnahme vom 9. März 2018 [act. 4/11], Ziff. 4.3 ). Dieser Einwand ist unberechtigt. Bei den Klientinnen und Klienten der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ handelt es sich immer um schutz- oder hilfsbedürftige volljährige natürliche Personen. Damit weist die Zielgruppe durchaus eine gewisse Homogenität auf. Gemäss der Modellschreibung 3204.15 werden anspruchsvolle Inhalte mit mehrheitlich sensitivem Charakter an einen Empfängerkreis mit mittlerer Heterogenität übermitteln und gemäss der Modellschreibung 3204.17 teilweise komplexe Inhalte mit mehrheitlich sensitivem Charakter an einen Empfängerkreis mit grösserer Heterogenität. Damit werden die Anforderungen der Modellschreibung 3204.15 von der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vollständig erfüllt und teilweise (Schwierigkeitsgrad der Übermittlung) übertroffen. Die Anforderungen der Modellschreibung 3204.17 werden hingegen teilweise nicht erfüllt (Schwierigkeitsgrad der zu übermittelnden Botschaft und Heterogenität des Empfängerkreises) und teilweise übertroffen (Schwierigkeitsgrad der Übermittlung). Im Übrigen würden die Anforderungen der Modellschreibung 3204.17 auch dann nicht vollständig erfüllt, wenn von einem Empfängerkreis mit grösserer Homogenität ausgegangen würde.

##### 4.2.2 Unterkompetenz Kooperations- und Teamfähigkeit

Gemäss den überzeugend begründeten Feststellungen der Vorinstanz (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 6 f.) entsprechen die Anforderungen an die Unterkompetenz Kooperations- und Teamfähigkeit denjenigen der Modellschreibung 3204.17. Die Vorbringen des Rekurrenten sind nicht geeignet, die Richtigkeit dieser Feststellung in Frage zu stellen.

#### 4.3 Führungskompetenz

##### 4.3.1 Unterkompetenz Führung

Unter den Parteien ist vorliegend unbestritten, dass die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ keine Führungsaufgaben hat. Ausführungen dazu erübrigen sich somit.

### 4.3.2 Unterkompetenz Führungsunterstützung

Unter Führungsunterstützung wird die Fähigkeit verstanden, als Planer/in oder als Fachberater/in bzw. als Fachperson Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und in der Regel Gremien bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Die entsprechenden Anforderungen werden über den Komplexitätsgrad der Unterstützung, über die Breite der Einflussnahme und über die Vielfalt der Interessen innerhalb des Entscheidungsgremiums beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 13). Sowohl in der Stellungnahme des Vergütungsmanagements (vgl. Ziff. 2.3.5 S. 6) als auch im angefochtenen Regierungsratsbeschluss (vgl. E. 2.4 S. 7) wird im Rahmen der Herleitung zunächst von ■einfacher Führungsunterstützung auf mittlerem Führungslevel■ gesprochen. Erwähnt werden dabei insbesondere die Anträge an die KESB. In der Schlussfolgerung am Ende des Abschnitts wird aus der ■einfachen Führungsunterstützung auf mittlerem Führungslevel■ eine ■einfache Führungsunterstützung auf unterem Führungslevel■. Anlässlich der Hauptverhandlung erklärte der ZPD, nur die Fallvertretung sei als Führungsunterstützung auf mittlerem Führungslevel zu Qualifizieren. In der Gesamtbetrachtung erfolge die Führungsunterstützung insgesamt nur auf unterem Führungslevel (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 4 ff.). Diese Begründung überzeugt nicht. Dass die Führungsunterstützung insgesamt bloss auf unterem Führungslevel geleistet wird, obwohl sie Bereich der Fallführung auf mittlerem Führungslevel erfolgt, wäre höchstens dann vorstellbar, wenn die Führungsunterstützung in anderen, wichtigeren Bereichen bloss auf unterem oder gar unterstem Führungslevel geleistet würde. Dass dies bei der vorliegenden Stelle der Fall ist, hat der ZPD nicht nachvollziehbar dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Angesichts der beschriebenen Führungsunterstützungsaufgaben (vgl. Stellungnahme des Vergütungsmanagements, Ziff. 2.3.5 S. 6; Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 7), ist entgegen dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss vielmehr von einer einfachen Führungsunterstützung auf mittlerem Führungslevel auszugehen. Damit werden die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.15 teilweise (Führungslevel) übertroffen. Da bei den Anforderungen der Modellumschreibung 3204.17 eine schwierigere Führungsunterstützung auf mittlerem Führungslevel verlangt wird, werden die Anforderungen dieser Modellumschreibung dennoch nur teilweise erreicht.

### 4.4 Fachkompetenz

#### 4.4.1 Unterkompetenz Wissen

Mit der Unterkompetenz Wissen werden das für die Stelle notwendige Niveau in Bezug auf Ausbildungen und Zusatzwissen sowie die Anforderungen an die Wissensaktualisierung beschrieben. Eine Stelleninhaberin bzw. ein Stelleninhaber kann dabei auch auf einem anderen als dem konkret beschriebenen Weg das entsprechende Niveau erreichen (z.B. durch einen anderen Bildungsweg und/oder einschlägige Berufs- und/oder Lebenserfahrung). Umgekehrt erfolgt jedoch nicht eine höhere Zuordnung, falls das geforderte Niveau übertroffen wird. Dies setzt die Übernahme einer Stelle mit höheren Anforderungen voraus (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 14). In der Stellenbeschreibung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ werden als Grundausbildung ein Universität (UNI) Master oder Fachhochschule (FH) Master Sozialarbeit und als Zusatzausbildung die Zertifikatslehrgänge FH (CAS [NDK]) Führung vormundschaftlicher Mandate und systemische, ressourcenorientierte sowie gesetzliche Sozialarbeit genannt. Massgebend für die Einreihung der Stelle ist der mindestens erforderliche FH Master Sozialarbeit. Entgegen dem Wortlaut der Stellenbeschreibung setzt

die Stelle gemäss den Ausführungen der Vertreterin des ABES an der Hauptverhandlung neben der Ausbildung auf Niveau FH Master nur eine Weiterbildungen auf dem Niveau eines Certificate of Advanced Studies (CAS) voraus. Grundsätzlich werde ein CAS Führung vormundschaftlicher Mandate verlangt (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 9 f.). Ob die Abweichung vom Wortlaut der Stellenbeschreibung bei der Prüfung der Einreihung der Stelle zu berücksichtigen ist (vgl. zur Massgeblichkeit der Stellenbeschreibung E. 3.4 hiervor), kann mangels Entscheidrelevanz offen bleiben. In jedem Fall werden die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.15 vollumfänglich erfüllt und teilweise übertroffen. Die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.17 werden teilweise nicht erfüllt, weil diese notwendigerweise eine Ausbildung auf Niveau UNI/ETH Master verlangt (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 8; Stellungnahme des Vergütungsmanagements, Ziff. 2.3.6).

#### 4.4.2 Unterkompetenz Kenntnisse und Fertigkeiten

Mit der Unterkompetenz Kenntnisse und Fertigkeiten wird das für die Stelle notwendige Niveau in Bezug auf Praxiskenntnisse, Kenntnisse über Prozesse und Abläufe sowie Fertigkeiten beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 15). Gemäss den überzeugend begründeten Feststellungen des Regierungsrats (Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 8 f.) entsprechen die Anforderungen an die Unterkompetenz Kenntnisse und Fertigkeiten denjenigen der Modellumschreibung 3204.15.

#### 4.5 Kompetenz Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen

Mit der Kompetenz Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen werden die verschiedenen psychischen und physischen Beanspruchungen und speziellen Arbeitsbedingungen der Stelle beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 17). Gemäss den überzeugend begründeten Feststellungen der Vorinstanz (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 9) ist die Stelle mit häufigen psychischen Beanspruchungen mit erhöhter Intensität konfrontiert und werden damit sowohl die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.15 als auch diejenigen der Modellumschreibung 3204.17 übertroffen. Der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Replik, Ziff. 4 S. 10), es sei von dauernden psychischen Beanspruchungen mit sehr hoher Intensität und damit der höchsten überhaupt möglichen psychischen Beanspruchung auszugehen, kann nicht gefolgt werden. Im Übrigen hätte die Annahme einer solchen Belastung ohnehin keinen Einfluss auf die Einreihung der Stelle, weil die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.15 und der Modellumschreibung 3204.17 bereits gemäss der Feststellung des Regierungsrats übertroffen werden.

4.6 Zusammenfassend erfüllt die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ alle Anforderungen der Modellumschreibung 3204.15. Betreffend sieben Unterkompetenzen (Selbständigkeit, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit, Kooperations- und Teamfähigkeit, Führungsunterstützung, Wissen, Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen) werden die Anforderungen dieser Modellumschreibung zumindest bezüglich eines Teils der Unterkriterien übertroffen. Die Anforderungen der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ entsprechen in Bezug auf drei Unterkompetenzen (Selbständigkeit, Flexibilität, Kooperations- und Teamfähigkeit) denjenigen der Modellumschreibung 3204.17 und übertreffen betreffend zwei Unterkompetenzen (Kommunikationsfähigkeit, Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen) zumindest bezüglich eines Teils der Unterkriterien die Anforderungen der Modellumschreibung 3204.17. Betreffend vier

Unterkompetenzen (Kommunikationsfähigkeit, Führungsunterstützung, Wissen, Kenntnisse und Fertigkeiten) werden die Anforderungen dieser Modellumschreibung aber zumindest bezüglich eines Teils der Unterkriterien nicht erfüllt. Damit ist die Feststellung der Vorinstanz, die Stelle entspreche insgesamt den Anforderungen der Richtposition 3204.16 (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 10), nicht zu beanstanden.

## E. 5

Der Rekurrent rügt den angefochtenen Überführungsbeschluss auch hinsichtlich der vorgenommenen Quervergleiche.

### 5.1 Berufsbeistand Jurist/in (Stellenbeschreibung Nr. [ ])

5.1.1 Die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ wurde in die Lohnklasse 17 der Funktionskette 3204 (Richtposition 3204.17) überführt (Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 10). Der Generelle Auftrag der Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ ist identisch. Gemäss den Feststellungen des Vergütungsmanagements und des Regierungsrats führen die Stellen grundsätzlich auch die gleichen Mandate (Stellungnahme Vergütungsmanagement, Ziff. 2.4; Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 10). Den beiden Stellen obliegen auch dieselben Aufgaben (vgl. Stellenbeschreibung Berufsbeistand Sozialarbeiter/in und Stellenbeschreibung Berufsbeistand Jurist/in, Ziff. 5). Bei den Aufgaben der beiden Stellen handelt es sich gemäss den Stellenbeschreibungen um die Mandatsführung und die Allgemeine Administration im Zusammenhang mit der Fallführung. Die Mandatsführung wird in die folgenden Aufgaben aufgeteilt: a) Personensorge: Persönlicher Kontakt und Aufbau eines Vertrauensverhältnisses. Unterstützung beim Aufbau und bei der Pflege eines persönlichen sozialen Bezugssystems. Aktivieren, Pflege und Erhalt von persönlichen Ressourcen. b) Gesundheit: Erfassen und Beurteilen der gesundheitlichen Situation sowie Veranlassen geeigneter Massnahmen. Vermittlung von Hilfsangeboten durch Fachinstitutionen. Unterstützung bei lebenswichtigen gesundheitlichen Fragen und Entscheidungen. Arbeit und Beschäftigung: Analyse der persönlichen Berufs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssituation und Vermittlung entsprechender Angebote. Obdachsicherung: Abklärung und bedürfnisgerechte Vermittlung von eigenem Wohnraum oder geeigneter Institutionen oder Unterkünfte (Pflege- oder Heimplatz). c) Rechtliche Vertretung: Vertretung und Wahrung von Rechtsansprüchen, Vertretung in gerichtlichen Verfahren, in Liegenschaftsangelegenheiten (Verkauf, Verwaltung, Hypothekar-Bankengeschäfte, Instruktion und Mandatierung von Anwälten), Prozessführung, Verfassen von Rechtsschriften. d) Finanz-, Einkommens- und Vermögensverwaltung: Existenzsicherung und Regelung von finanziellen Ansprüchen gegenüber Dritten sowie Budgeterstellung und ■beraterung. Gemäss den für die Prüfung der Korrektheit der Einreihung der Stelle massgebenden Stellenbeschreibungen werden diese Aufgaben jedoch unterschiedlich gewichtet. Die Gewichtung der Aufgaben zeigt die durchschnittliche Beanspruchung der Stelle durch die betreffenden Aufgaben an (vgl. Zentraler Personaldienst, Anleitung Stellenbeschreibung vom 23. September 2016, <https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/fuehrungs-kraefte/personalgewinnung.html>, S. 14, besucht am 24. April 2019). Bei der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ sind die Aufgaben b (Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung sowie Obdachsicherung) und bei der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ die Aufgaben c (rechtliche Vertretung) je mit 60% gewichtet. Bei der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ umfasst die rechtliche Vertretung auch die kollegiale Beratung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ in juristischen Fragen, die Übernahme juristischer Aufgaben der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und

Kindesschutz in rechtlicher Hinsicht wie Beistandschaften für Kinder zur Regelung von Vaterschaft und Unterhalt (vgl. E-Mail der Leiterin des ABES vom 4. Dezember 2017 [act. 6/6]; Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 10). Die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ arbeitet zusätzlich zu den Stellen, mit denen auch die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ zusammenarbeitet, regelmässig mit Gerichten zusammen (vgl. Stellenbeschreibung Berufsbeistand Sozialarbeiter/in und Stellenbeschreibung Berufsbeistand Jurist/in, Ziff. 9.1). Es ist sachlich haltbar, dass der Regierungsrat die den Schwerpunkt der Aufgaben der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ bildenden Aufgaben c (rechtliche Vertretung), bei welchen es sich insbesondere um Rechtsgeschäfte mit weitreichenden Folgen handelt (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 7 f.), als anspruchsvoller beurteilt als die den Schwerpunkt der Aufgaben der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ bildenden Aufgaben b (Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung sowie Obdachsicherung).

5.1.2 Das Vergütungsmanagement stellte fest, die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ handle in juristischen Belangen selbständig, während juristische Rechtsschriften der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ von der vorgesetzten Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ mitverantwortet würden. Die Kommunikation der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ sei in rechtlichen Belangen eingeschränkt und die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vertrete die Interessen der Klientinnen und Klienten in rechtlichen Belangen nur in einem beschränkten Mass (Stellungnahme Vergütungsmanagement, S. 10 f.). Der Regierungsrat stellte fest, die Rechtsschriften der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ würden von der vorgesetzten Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ mitverantwortet bzw. die vorgesetzte Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ trage bei der Erledigung juristischer Rechtsgeschäfte durch Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ eine Mitverantwortung. Die Kommunikationsfähigkeit der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ werde in rechtlichen Belangen eingeschränkt und die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vertrete die Interessen der Klientinnen und Klienten in rechtlichen Belangen nur in einem beschränkten Mass (Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 10 f.). Gemäss der E-Mail der Leiterin des ABES vom 4. Dezember 2017 wurden Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ von ihren Vorgesetzten unterstützt (act. 6/6).

Der Rekurrent macht in der Rekursbegründung geltend, er habe während seiner Tätigkeit im Mandatscenter nie erfahren, dass er in rechtlichen Fragen seiner Arbeit als Berufsbeistand von den Leitenden des Mandatscenters administrative Unterstützung erhalten hätte oder dass die Leitenden des Mandatscenters in irgendeiner anderen Form konkrete bzw. rechtswirksame Mitverantwortung in der Arbeit anderer Berufsbeistandspersonen übernommen hätten (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 5 S. 10). Im Widerspruch dazu behauptet der Rekurrent in der Replik, er habe sich bei der Führung einer Beistandschaft vom Mandatscenterleiter beraten lassen (Replik, Ziff. 2.1 S. 2 f.). Zum Beweis beruft sich der Rekurrent zunächst auf zwei Schreiben von ihm selbst aus den Jahren 2013 und 2014. Dabei handelt es sich um blosser Parteibehauptungen. Zudem betreffend sie die Zeit vor der Überführung der Stelle per 1. Februar 2015. Weiter beantragt der Rekurrent die Einvernahme von B\_\_\_\_ und C\_\_\_\_ als Zeuginnen. B\_\_\_\_ ist Berufsbeiständin Sozialarbeiterin. C\_\_\_\_ war Berufsbeiständin und Stellvertreterin des Leiters des Mandatscenters 2 (Organigramm [act. 6/5]; Staatskalender). Anlässlich der Hauptverhandlung wurde eine Vertretung des ABES als Auskunftsperson befragt. Es ist

nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Erkenntnisse die Einvernahme der beiden Zeuginnen ergeben könnten. Zudem geht es bei der Prüfung der Einreihung einer Stelle nicht um die Beurteilung der individuellen Tätigkeit des Stelleninhabers, sondern um die Bewertung der Stelle auf der Grundlage der Stellenbeschreibung (vgl. E. 3.4 hiervor). Folglich sind die Beweisanträge abzuweisen.

Die vom Vergütungsmanagement und dem Regierungsrat erwähnte Unterscheidung betreffend die Übernahme von Verantwortung in juristischen Belangen ergibt sich zwar nicht aus den Stellenbeschreibungen der Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ (vgl. Stellenbeschreibungen Nr. [...] und Nr. [...]), aber aus der Stellenbeschreibung der vorgesetzten Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ (Stellenbeschreibung Nr. [...]). Gemäss dieser hat die vorgesetzte Stelle unter anderem folgende Aufgabe: ■Mitverantwortung bei der Verfassung von juristischen Rechtschriften, bei Rechtlicher Vertretung vor Gerichten, sowie Anträgen an Behörden bzw. Gerichte (von nicht juristischen Berufsbeiständen im Mandatscenter)■. Im Arbeitshandbuch des ABES von September 2013 (act. 4/17) wird unter dem Titel Leistungspakte 8: Rechtliche Vertretung festgehalten, dass der Beistand die rechtlichen Interessen der betroffenen Person sichere. Namentlich mache er in deren Interesse rechtlich geschützte Forderungen geltend und wehre mit rechtlichen Mitteln ungerechtfertigte Forderungen ab. Er beurteile Prozessaussichten, führe Prozesse sowie mandatiere und instruiere Anwälte. Er vertrete die verbeiständete Person in Verwaltungsverfahren, in Liegenschaftsangelegenheiten, bei Bankgeschäften, in Erbschaftsangelegenheiten und bei anderen Rechtsgeschäften (S. 49). Unter dem Titel Mandatsführung wird im Arbeitshandbuch festgehalten, dass die Mandatsträger in ihrer Berufsausübung unter Vorbehalt der gesetzlichen Bestimmungen sowie organisatorischen und qualitätssichernden Vorgaben des ABES sowie der Auftrag erteilenden KESB unabhängig seien und über eine autonome Handlungskompetenz bezogen auf das konkrete Mandat verfügten. Sie erbrächten ihre Leistungen auf Grund ihrer persönlichen, fachlich-methodischen und rechtlichen Qualifikation unmittelbar, eigenverantwortlich und fachlich weitgehend unabhängig. Mit regelmässigen Reviews und Fallbesprechungen würden die Mandatsträger durch die Mandatscenterleitungen in der Fallführung unterstützt. Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte und übrige Anträge an die KESB seien in der Regel mit dem Visum der Mandatscenterleitung zu verschicken (S. 41). Unter dem Titel Genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte wird im Arbeitshandbuch festgehalten, dass genehmigungspflichtige Rechtsgeschäfte (mit Ausnahme von Wohnungskündigungen) und Anträge bei nicht juristischen Mandatsträgern vor der Einreichung an die KESB die Unterschrift der Mandatscenterleitung benötigten (S. 65). Gemäss E-Mail der Leiterin des ABES vom 4. Dezember 2017 (act. 6/6) und gemäss den Ausführungen der Auskunftsperson des ABES an der Hauptverhandlung waren im vorliegend massgebenden Zeitpunkt im Februar 2015 alle Leitenden der Mandatscenter Jurist/innen. Heute handle es sich teilweise auch um Sozialarbeitende (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 7 ff.). Mit seiner Unterschrift übernimmt die Mandatscenterleitung die Mitverantwortung für das betreffenden Rechtsgeschäft bzw. den betreffenden Antrag. Folglich ergibt sich aus dem Arbeitshandbuch entgegen der Behauptung des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 5 S. 10), dass die Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ bei genehmigungsbedürftigen Rechtsgeschäften und Anträgen an die KESB der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ anders als bei solchen der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ eine Mitverantwortung trägt. Diese Praxis wurde von der Auskunftsperson des ABES an der Hauptverhandlung bestätigt (vgl.

Verhandlungsprotokoll, S. 8).

Im Rahmen der ihm übertragenen Aufgabenbereiche vertritt der Beistand die betroffene Person und ist deren gesetzlicher Vertreter (Biderbost/Henkel, in: Basler Kommentar, ZGB I, 6. Aufl. 2018, Art. 394 ZGB N 1; Rosch, in: Rosch/Büchler/Jakob [Hrsg.], Erwachsenenschutzrecht, Einführung und Kommentar zur Art. 360 ff. ZGB und VBVV, 2. Aufl., Basel 2015, Art. 394/395 ZGB N 2). Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um einen Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ oder der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ handelt. Im Aussenverhältnis vertritt die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ die Interessen der Klientinnen und Klienten damit in gleichem Umfang wie die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■. Die Feststellung des Vergütungsmanagements und des Regierungsrats, die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vertrete die Interessen ihrer Klientinnen und Klienten in rechtlichen Belangen nur in einem beschränkten Mass (vgl. Stellungnahme Vergütungsmanagement, S. 10 f.; Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 10 f.), ist trotzdem nicht unrichtig, weil für einen Teil der rechtlichen Vertretung durch die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ die vorgesetzte Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ eine Mitverantwortung trägt. Deshalb sind die Kommunikationsfähigkeit und die Verantwortung der Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ in rechtlichen Belangen eingeschränkt. Bei der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ bestehen diese Einschränkungen hingegen nicht.

Betreffend die vom Rekurrenten verschiedentlich geltend gemachten Abweichungen zwischen der bewerteten Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und seiner individuellen Tätigkeit (vgl. Rekursbegründung, Rz. 317 ff.; Replik, Rz. 847 ff.; Verhandlungsprotokoll, S. 10 f.) ist erneut darauf hinzuweisen, dass es bei der Prüfung der Einreihung einer Stelle einzig um die Bewertung der Stelle geht (vgl. E. 3.4 hiervor). Dabei bildet die Stellenbeschreibung die Basis. Individuelle Abweichungen ■ insbesondere aufgrund der langjährigen Erfahrung des Rekurrenten als Berufsbeistand (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 8) ■ haben keinen Einfluss auf die Einreihung.

Aus den vorstehenden Gründen steht fest, dass die vorgesetzte Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ beim Verfassen von Rechtsschriften sowie Anträgen an Behörden und Gerichte und bei der rechtlichen Vertretung vor Gericht durch die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ grundsätzlich eine Mitverantwortung trägt und bei der Erledigung dieser Aufgaben durch die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ nicht. Wie darzulegen sein wird, führen die Vorbringen des Rekurrenten zu keinem anderen Ergebnis.

5.1.3 Die Rüge des Rekurrenten, die Annahme einer geringeren Verantwortlichkeit der Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ sei mit den Grundrechten und dem Erwachsenenschutzrecht nicht vereinbar, ist unbegründet (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 5). Gemäss Art. 413 Abs. 1 ZGB hat der Beistand bei der Erfüllung der Aufgaben die gleiche Sorgfaltspflicht wie eine beauftragte Person nach den Bestimmungen des Obligationenrechts. Dabei ist von einem objektivierten Sorgfaltsmassstab auszugehen. Relevant ist die Sorgfalt, die eine gewissenhafte und ausreichend sachkundige Beistandsperson unter Berücksichtigung des konkreten Auftrags und der konkreten Umstände anzuwenden pflegt (Häfeli, in: Büchler/Jakob [Hrsg.], Kurzkommentar ZGB, 2. Aufl., Basel 2018, Art. 413 ZGB N 4a). Die Haftung für das Verhalten des Beistands richtet sich nach Art. 454 ZGB (Affolter, in: Breitschmid/Jungo [Hrsg.], Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. Aufl., Zürich 2016, Art. 413 ZGB N 2). Für widerrechtliche Handlungen und Unterlassungen von Beiständen haftet der Kanton (Art. 454 Abs. 1 und 3

ZGB). Der Berufsbeistand haftet gegenüber der geschädigten Person nicht (Art. 454 Abs. 3 ZGB; § 3 Abs. 2 Gesetz über die Haftung des Staates und seines Personals [HG, SG 161.100]). Ein Rückgriff des Kantons auf den Berufsbeistand ist nur möglich, wenn dieser vorsätzlich oder grobfahrlässig gehandelt hat (vgl. Art. 454 Abs. 4 ZGB; § 21 Abs. 2 Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz [KESG, SG 212.400]; § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 8 Abs. 1 HG). Die Gefahr eines solchen Rückgriffs ist für den Berufsbeistand deutliche geringer, wenn sein Vorgesetzter eine Mitverantwortung trägt.

5.1.4 Der Rekurrent beruft sich ferner auf den Entscheid der Personalrekurskommission Aktenzeichen Nr. 03/2015 und 12/2014 vom 9. Dezember 2015 (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 3.2). In diesem Entscheid stellte die Personalrekurskommission fest, dem Berufsbeistand seien bei seiner Mandatsführung zahlreiche Fehlaktionen unterlaufen. Für diese Fehler habe er einzustehen. Er könne die Verantwortung nicht auf seine Mitarbeiter abschieben. Aufgrund der Ausgestaltung seiner Tätigkeit könne er seine Aufgaben grösstenteils autonom wahrnehmen. Er könne einzelne Aufgaben delegieren, doch obliege ihm die Kontrolle, dass allenfalls delegierte Aufgaben korrekt ausgeführt werden (vgl. Entscheid der Personalrekurskommission Aktenzeichen Nr. 03/2015 und 12/2014 vom 9. Dezember 2015 E. 4b). Soweit der Beistand zur Übertragung einer Aufgabe auf einen Dritten berechtigt ist, entbindet ihn diese zwar nicht von seiner eigenen Sorgfaltspflicht. Allerdings beschränkt sich diese auf die sorgfältige Auswahl, Instruktion und Beaufsichtigung des Dritten (Affolter, a.a.O., Art. 413 ZGB N 6). Aus den vorstehenden Feststellungen kann nicht geschlossen werden, dass der Inhaber der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ dadurch, dass der Inhaber der vorgesetzten Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ in gewissen rechtlichen Belangen eine Mitverantwortung übernimmt, im internen Verhältnis zum Kanton als Arbeitgeber nicht entlastet wird. Insbesondere kann entgegen der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 3.2) aus dem Umstand, dass der Berufsbeistand die Verantwortung nicht auf seine Mitarbeitenden abschieben kann, nicht geschlossen werden, dass ein Teil der Verantwortung nicht von seinem Vorgesetzten übernommen werden kann, wenn dessen Mitwirkung vorgesehen ist. Dass dies möglich ist, wird durch den Entscheid der Personalrekurskommission vom 9. Dezember 2015 bestätigt. Gemäss diesem setzte der Berufsbeistand seinen damaligen Vorgesetzten und die Leiterin des Amtes mehrfach von seiner Überlastung in Kenntnis. Die Anstellungsbehörde habe trotz Kenntnis der Überlastung des Berufsbeistands in Missachtung ihrer Fürsorgepflicht lange Zeit keine Verbesserungsmaßnahmen ergriffen und damit mögliche Fehler in Kauf genommen. Unter diesen Umständen könnten die Fehlleistungen des Berufsbeistands, soweit es sich dabei um Pflichtverletzungen handle, unter Berücksichtigung seiner Krankheit und seines Alters nicht als schwere Pflichtverletzungen qualifiziert werden (vgl. Entscheid der Personalrekurskommission Aktenzeichen Nr. 03/2015 und 12/2014 vom 9. Dezember 2015 E. 4c).

Der Rekurrent behauptet, das ABES habe in einer Stellungnahme von April 2015 an die Personalrekurskommission im Verfahre Nr. 12/2014 geschrieben ■Gemäss den gesetzlichen Vorgaben ist aber der Beistand abschliessend dafür verantwortlich, dass das Mandat korrekt geführt wird■ (vgl. Rekursbegründung Ziff. 3.2; Stellungnahme des Rekurrenten vom 9. März 2018, Ziff. 3.4). Mit Verfügung vom 8. Januar 2019 lud der Verfahrensleiter den Rekurrenten ein, die erwähnte Stellungnahme des ABES nachzureichen. Mit Eingabe vom 14. Januar 2019 reichte der Rekurrent Auszüge einer

Stellungnahme des ABES an das WSU vom 24. Februar 2015 (act. 11/1), Auszüge einer Vernehmlassung des WSU an die Personalrekurskommission im Verfahren Nr. 12/2014 vom 10. April 2015 (act. 11/2), Auszüge einer Vernehmlassung des WSU an die Personalrekurskommission im Verfahren Nr. 03/2015 vom 31. August 2015 (act. 11/3) und Auszüge einer Rekursbegründung des WSU an das Appellationsgericht im Verfahren VD.2016.1 vom 29. September 2016 (act. 11/4) ein. Die erwähnte Formulierung findet sich in der Vernehmlassung vom 10. April 2015. Diese stammt jedoch nicht vom ABES, sondern vom WSU. Sie folgt unmittelbar auf den folgenden Satz: ■Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Rekurrent bei nahezu allen Anmerkungen darauf verweist, dass entweder der vorherige Beistand oder die Sachbearbeitung einen Fehler gemacht hätten.■ Damit bezieht sich die Feststellung betreffend die abschliessende Verantwortung des Berufsbeistands auf dessen Verhältnis zu seinen Vorgängern und anderen Mitarbeitenden und nicht auf dessen Verhältnis zu seinem Vorgesetzten. Folglich spricht auch die Vernehmlassung des WSU vom 10. April 2015 nicht dagegen, dass die vorgesetzte Stelle für gewisse Aufgaben der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ eine Mitverantwortung trägt.

Im Übrigen wurden die Stellungnahme vom 24. Februar 2015, die Vernehmlassung vom 31. August 2015 und die Rekursbegründung vom 29. September 2016 vom Rekurrenten im Verfahren betreffend die Überführung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ im Rahmen der Systempflege vor der Eingabe vom 14. Januar 2019 nie erwähnt. Es handelt sich deshalb um unzulässige Noven (vgl. E. 1.6 hiervor). Ohnehin kann aus keinem dieser Dokumente geschlossen werden, die vorgesetzte Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ trage beim Verfassen von Rechtsschriften sowie Anträgen an Behörden und Gerichte und bei der rechtlichen Vertretung vor Gericht durch die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ keine Mitverantwortung.

5.1.5 In der Stellenbeschreibung der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ werden unter den minimalen Anforderungen an den Stelleninhaber als Grundausbildung UNI Master Recht und als Zusatzausbildung Zertifikatslehrgang FH (CAS [NDK]) Führung vormundschaftlicher Mandate oder systemische, ressourcenorientierte sowie gesetzliche Sozialarbeit erwähnt (vgl. Stellenbeschreibung Berufsbeistand Jurist/in, Ziff. 10.1 und 10.2).

Der Rekurrent macht geltend, aus dem Erwachsenenschutzrecht lasse sich nicht ableiten, dass ein Abschluss in Rechtswissenschaften eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung des Amtes des Berufsbeistands sei. Die anerkannten Abschlüsse in den Bereichen Recht und Soziale Arbeit seien gleichwertige Voraussetzungen für die Ausübung der Funktion des Berufsbeistands. Das Vormundschaftsrecht kenne keine unterschiedlichen Kategorien von Berufsbeiständen und alle Berufsbeistände hätten unabhängig von ihrer Grundausbildung die gleichen Rechte und Pflichten (Rekursbegründung, Ziff. 3.7).

Gemäss Art. 400 Abs. 1 ZGB muss der Beistand für die vorgesehene Aufgabe persönlich und fachlich geeignet sein. Bei der fachlichen Eignung geht es um die für die Ausübung des konkreten Mandats nötigen Fachkompetenzen (Reusser, in: Basler Kommentar, a.a.O., Art. 400 ZGB N 25). Es ist deshalb durchaus vorstellbar, dass es Mandate gibt, die juristisch derart komplex sind, dass der Beistand notwendigerweise eines Universitätsabschlusses in Rechtswissenschaften bedarf. Im Allgemeinen sind die Ausführungen des Rekurrenten aber korrekt. Entgegen dessen Auffassung (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 3.7) kann daraus aber nicht geschlossen werden, dass der Kanton als Arbeitgeber alle Berufsbeistände in

derselben Lohnklasse einreihen müsste. Bei den Berufsbeiständen ist zwischen dem erwachsenenschutzrechtlichen Amt des Beistands und dem personalrechtlichen Arbeitsverhältnis zu unterscheiden. In diesem steht es dem Kanton als Arbeitgeber frei, für die Anstellung eines Teils der Mitarbeitenden, die als Berufsbeistände eingesetzt werden, über die Mindestanforderungen des Erwachsenenschutzrechts hinausgehende Voraussetzungen zu statuieren und damit insbesondere einen Universitätsabschluss in Rechtswissenschaften zu verlangen. Somit erfordert die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ als Grundausbildung zwingend einen UNI Master, während die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ als minimale Grundausbildung bloss einen FH Master voraussetzt. Ein UNI Master wird gemäss der Systematik per se höher gewertet als ein FH Master, wie das Vergütungsmanagement und der Regierungsrat zu Recht festgestellt haben (vgl. Stellungnahme des Vergütungsmanagements, Ziff. 2.4 S. 10; Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 12). Gemäss dem Wortlaut der Stellenbeschreibung werden als Zusatzausbildung für die Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ ein Zertifikatslehrgang FH (CAS [NDK]) Führung vormundschaftlicher Massnahmen oder systemische, ressourcenorientierte sowie gesetzliche Sozialarbeit vorausgesetzt, während die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ zwingend einen Zertifikatslehrgang FH (CAS [NDK]) Führung vormundschaftlicher Massnahmen und systemische, ressourcenorientierte sowie gesetzliche Sozialarbeit erfordert. Entgegen dem Wortlaut der Stellenbeschreibung ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ setzen gemäss den Ausführungen der Vertreterin des ABES an der Hauptverhandlung beide Stellen nur eine Weiterbildungen auf dem Niveau eines CAS (NDK), grundsätzlich ein CAS Führung vormundschaftlicher Mandate, voraus (vgl. Verhandlungsprotokoll, S. 9 f.). Ob die Abweichung vom Wortlaut der Stellenbeschreibung bei der Prüfung der Einreihung der Stelle zu berücksichtigen ist (vgl. zur Massgeblichkeit der Stellenbeschreibung E. 3.4 hiervor), kann offen bleiben. Die Anforderungen an das Wissen der Stelle ■Berufsbeistand Jurist/in■ sind aufgrund des für diese Stelle zwingend erforderlichen UNI Master insgesamt auch dann höher als diejenigen der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■, wenn für diese Stelle zwei und für jene nur eine Zusatzausbildung verlangt werden.

5.1.6 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass mehrere sachliche Gründe bestehen, welche die Differenz von einer Lohnklasse zwischen den Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ rechtfertigen.

5.2 Juristische Mitarbeiter/in Kinder- und Jugenddienst (Stellenbeschreibung Nr. [ ])

Die Stelle ■Juristische Mitarbeiter/in Kinder- und Jugenddienst (KJD)■ wurde in die Lohnklasse 15 der Funktionskette 6614 (Richtposition 6614.15) überführt. Die Differenz von einer Lohnklasse zur Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ ist aus den im angefochtenen Regierungsratsbeschluss genannten Gründen (vgl. E. 2.5 S. 12) sachlich gerechtfertigt.

5.3 Sozialarbeiter/in KJD (Stellenbeschreibung Nr. [ ])

Die Stelle ■Sozialarbeiter/in KJD■ wurde in die Lohnklasse 16 der Funktionskette 3204 (Richtposition 3204.16) überführt (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 12). Der Regierungsrat stellte zutreffend fest, die Aufgaben der Stelle ■Sozialarbeiter/in KJD■ seien mit denjenigen der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vergleichbar und der Umstand, dass die Vergleichsstelle nicht im gleichen Mass wie die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ mit Fragen bezüglich Vermögen konfrontiert sei, werde durch die von

der Vergleichsstelle vorgenommenen Abklärungsaufträge kompensiert (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 13). Der Rekurrent macht in der Replik geltend, der grössere Teil der Arbeit der Vergleichsstelle bewege sich im Bereich der freiwilligen Sozialarbeit (vgl. Replik, Ziff. 6.1). Diese unbelegte Behauptung ist ein unzulässiges Novum. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb freiwillige Sozialarbeit in jedem Fall weniger anspruchsvoll sein sollte als solche im Rahmen behördlich angeordneter Massnahmen. Die Vergleichsstelle umfasst im Gegensatz zur Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ auch das Leiten von Gremien (vgl. Stellenbeschreibung Sozialarbeiter/in KJD, Ziff. 9.3). Als minimale Anforderungen an den Stelleninhaber verlangt die Stelle ■Sozialarbeiter/in KJD■ einen FH Bachelor und zwei FH Zertifikatslehrgänge (CAS [NDK]; vgl. Stellenbeschreibung Sozialarbeiter/in KJD, Ziff. 10). Diese Anforderungen sind etwas tiefer als diejenigen der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■, die einen FH Master und einen oder zwei FH Zertifikatslehrgänge (CAS [NDK]) voraussetzt. Zudem beträgt die funktionsnotwendige praktische Erfahrung für die Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ vier Jahre und für die Stelle ■Sozialarbeiter/in KJD■ nur drei Jahre (vgl. Stellenbeschreibungen Sozialarbeiter/in KJD, Ziff. 11.4; Stellenbeschreibung Berufsbeistand Sozialarbeiter/in, Ziff. 11.4). Von einem erheblichen Wissens- und Erfahrungsgefälle kann jedoch entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Replik, Ziff. 6.1) keine Rede sein. Insgesamt bestehen damit keine hinreichenden sachlichen Gründe, die eine unterschiedliche Einstufung der beiden Stellen gebieten würden.

#### 5.4 Leiter/in Mandatscenter ABES (Stellenbeschreibung Nr. [ ])

5.4.1 Die Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ wurde in die Lohnklasse 18 der Funktionskette 3270 (Richtposition 3270.18) eingereiht (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 13). Der generelle Auftrag der Vergleichsstelle umfasst zusätzlich zum generellen Auftrag der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ die fachliche, organisatorische und personelle Leitung eines interdisziplinären Mandatscenters mit fünf bis neun Mandatsträger/innen (Juristen, Sozialarbeitende) und die Mitwirkung in der Geschäftsleitung (vgl. Stellenbeschreibung Leiter/in Mandatscenter, Ziff. 4). Die Vergleichsstelle ist zusätzlich zu den Aufgaben der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ mit der organisatorischen und personellen sowie teilweise fachlichen Leitung eines interdisziplinären Mandatscenters betraut. In der Stellenbeschreibung (Ziff. 5) ist diese Aufgabe mit 30 % gewichtet und folgendermassen umschrieben: Mitarbeiterführung nach Zielen, Unterstützung der Berufsbeistände bei psychisch belastenden Ereignissen und/oder Entscheidungen, Fallzuteilung und Überwachung der Fallzuteilung, Sicherstellen und Verantworten von Arbeitsabläufen, Wissensvermittlung sowie Stellvertretung anderer Mandatscenterleitungen, Qualitätssicherung im Tagesgeschäft, Kontrolle und Visum von Anträgen und Berichten zuhanden der KESB, Verantwortung für die korrekte formale und inhaltliche Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit der Fallführung der Mandatsträger/innen (regelmässige Fallbesprechung und Reviews der Fälle), Leitung und Mitarbeit in Projekten, Mitverantwortung bei der Verfassung von juristischen Rechtsschriften, bei rechtlicher Vertretung vor Gericht sowie Anträgen an Behörden bzw. Gerichte (von nicht juristischen Berufsbeiständen im Mandatscenter), fachliche Beratung bzw. Unterstützung der Mandatsträger bei lebenswichtigen gesundheitlichen Fragen und Entscheidungen für Klienten und Klientinnen.

Der Beistand wird zwar von der KESB ernannt (Art. 400 Abs. 1 ZGB). Entgegen der Auffassung des Rekurrenten (vgl. Replik, Ziff. 3.1 S. 8) steht dies der Verantwortung der Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ für die Fallzuteilung aber nicht entgegen. Gemäss dem Organisationshandbuch des ABES von Juli 2013 erfolgt die Fallzuteilung an die Berufsbeistände über die Fallsteuerung im ABES. Dabei werden die Vorgaben der KESB über die persönliche und fachliche Eignung sowie besondere, für die Fallführung erforderliche Kenntnisse der mandatsführenden Person und deren Fallbelastung berücksichtigt (act. 4/16, S. 11). Gemäss dem Arbeitshandbuch des ABES von September 2013 wird die Fallzuteilung vom Fallzuteilungsverantwortlichen ABES in Zusammenarbeit mit der KESB sowie in Absprache mit der Mandatscenterleitung geregelt. Die KESB informiere den Fallsteuerungsverantwortlichen ABES über die geplante Fallzuteilung sowie die gewünschten Qualifikationen und das Geschlecht des Mandatsträgers. Die Fallsteuerung ABES prüfe den Auftrag, kontrolliere die Fallbelastung in den Mandatscentern und treffe die Wahl eines geeigneten Mandatsträgers. Die Fallsteuerung ABES informiere die Mandatscenterleitung über die vorgesehene Fallzuteilung, informiere inhaltlich und nenne den gewünschten Mandatsträger. Die Mandatscenterleitung stimme der Fallzuteilung an den gewählten Mandatsträger zu oder begründe eine Ablehnung. Schliesslich gebe der Fallsteuerungsverantwortliche der KESB den Name des einzusetzenden Mandatsträgers bekannt (vgl. act. 4/17, S. 40).

Bereits die erwähnten zusätzlichen Aufgaben und insbesondere die damit verbundene Führungs-, Prozess- und Qualitätsverantwortung stellen hinreichende sachliche Gründe für die Differenz von zwei Lohnklassen zwischen der Vergleichsstelle und der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ dar, wie der Regierungsrat zu Recht festgehalten hat (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.5 S. 13).

5.4.2Für die Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ wird als Grundausbildung ein UNI Master oder FH-Master Soziale Arbeit oder Jurisprudenz verlangt (vgl. Stellenbeschreibung Nr. [...], Ziff. 10.1). Der Rekurrent macht geltend, wenn bei dieser Stelle kein lohnwirksamer Unterschied zwischen einem Universitätsabschluss und einem Fachhochschulabschluss gemacht werde, könne ein Universitätsabschluss auch bei den Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ keinen Lohnunterschied rechtfertigen (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 5 S. 12). Dieser Einwand ist unbegründet. Die Stellen ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ und ■Berufsbeistand Jurist/in■ haben keine Führungsfunktion. Die Stelle ■Leiter/in Mandatscenter ABES■ leitet hingegen ein Mandatscenter mit fünf bis neun Mandatsträgern. Die organisatorische und personelle sowie teilweise fachliche Leitung wird mit 30 % gewichtet. Zudem wird als Zusatzausbildung ein Zertifikatslehrgang FH (CAS [NDK]) Management/Führung verlangt (vgl. Stellenbeschreibung Nr. [...], Ziff. 10.2). Der Führungsaufgabe kommt damit ein grosses Gewicht zu. Für diese Aufgabe ist der Unterschied zwischen einem UNI Master oder FH Master Soziale Arbeit und einem UNI Master Recht nicht oder jedenfalls deutlich weniger relevant als bei der Mandatsführung. Folglich ist es gerechtfertigt, dass bei den Leitungen der Mandatscenter anders als bei den Berufsbeistandspersonen nicht zwischen Sozialarbeitern und Juristen unterschieden wird.

## **E. 6**

6.1Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die im Rahmen des Projekts Systempflege vorgenommene Überführung der Stelle ■Berufsbeistand Sozialarbeiter/in■ in die Lohnklasse 16 der Funktionskette 3204 (Richtposition 3204.16) nicht zu beanstanden. Der

Rekurs ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

6.2 Bei diesem dem Ausgang des Verfahrens sind dem Rekurrenten in Anwendung von § 30 Abs. 1 VRPG grundsätzlich die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Da der Regierungsrat den Anspruch des Rekurrenten auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat, lässt sich eine abweichende Kostenverteilung entgegen der Auffassung des Rekurrenten auch nicht mit der Notwendigkeit der Heilung einer Verletzung dieses Anspruchs im verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahren begründen (vgl. E. 2). Bei der Kostenverteilung zu berücksichtigen ist jedoch die ungenügende Kommunikation gegenüber dem Rekurrenten betreffend die Beurteilung des Antrags auf Einreihung der Stelle für die Zeit vor dem 1. Februar 2015 (vgl. E. 1.4.3). Der Rekurrent trägt deshalb die Kosten des verwaltungsgerichtlichen Rekursverfahrens mit einer reduzierten Gebühr von CHF 900.■ (vgl. § 23 des Reglements über die Gerichtsgebühren [SG 154.810]).

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