

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.54 vom 21. Januar 2020**

BS Appellationsgericht, 2020-01-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2019.54](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2019.54)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.54 du 21 janvier 2020

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2019.54 del 21 gennaio 2020

## **Erwägungen**

### **E. 11**

März 2020) abrufbar. Gemäss Ziff. 4.4 ÜRS sollen auf einen solchen Rekurs die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (OG, SG 153.100) Anwendung finden. Wie in § 43 OG ausdrücklich festgehalten wird, gilt für Rekurse ans Verwaltungsgericht jedoch das VRPG. Entsprechend bestimmt § 7 Abs. 4 des Lohngesetzes (LG, SG 164.100), dass für den Weiterzug von Entscheiden des Regierungsrates über Einsprachen gegen 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 Rekurrenten sind Inhaber der in Frage stehenden Stelle. Im Falle der Gutheissung der Rekurse wäre die Stelle rückwirkend per 1. Februar 2015 in eine höhere Lohnklasse zu überführen. Damit sind die Rekurrenten von den Regierungsratsbeschlüssen berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Abänderung. Sie sind daher gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert. Auf die frist- und formgerecht angemeldeten und begründeten Rekurse ist einzutreten.

1.3Die 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 Gewichtigungen, 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.

1.4 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 oder anlässlich einer Parteiverhandlung 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; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277, 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).

## 2. Formelle Rügen

2.1 Aus dem Umstand, dass die Empfehlung der Überführungskommission in den angefochtenen Beschlüssen im Präsens wiedergegeben wird, schliessen die Rekurrenten, nicht der Regierungsrat, sondern die Überführungskommission habe die Beschlüsse verfasst (Rekursbegründung, Ziff. 6). Aufgrund der Vernehmlassung des Regierungsrats ist davon auszugehen, dass die Überführungskommission diesem höchstens einen Entscheidentwurf vorgelegt hat und anschliessend der Regierungsrat entschieden hat, ob er der Empfehlung der Überführungskommission folgt oder nicht (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 16). Gemäss Ziff. 5.1 ÜRS hat die Überführungskommission den Auftrag, den Regierungsrat bei der Behandlung von Einsprachen gegen die Zuordnung von Stellen auf die neuen Richtpositionen zu beraten, und gemäss Ziff. 5.9 werden die schriftlichen Stellungnahmen zuhanden des Regierungsrats vom Sekretariat der Überführungskommission verfasst und von der Überführungskommission genehmigt. Wie der Regierungsrat zu Recht geltend macht, steht es der Überführungskommission in diesem Rahmen frei, dem Regierungsrat einen Einspracheentscheidentwurf vorzulegen (Vernehmlassung, Ziff. 16). Im Zusammenhang mit der Überführungskommission ist die Rüge von Verfahrensfehlern damit unbegründet.

2.2 Die Rekurrenten machen geltend, sie müssten als Fachspezialisten in den zehn Ressorts des Dienstes Fahndung einsetzbar sein und ein überaus breites Fachwissen aktuell halten. Überdies obliege ihnen während ca. 60 % der Arbeitszeit die Pikett-Chef-Funktion mit operativer Führung des Fahndungsdienstes übergreifend auf alle Gruppen. Das bringe mit

sich, dass sie während rund 55 % der Arbeitszeit bis zu 30 Personen führten bzw. deren Einsätze koordinierten (Rekursbegründung, Ziff. 7). In der Verhandlung bestätigten die Rekurrenten das in der Rekursbegründung Ausgeführte (Verhandlungsprotokoll, S. 17). Gemäss dem Regierungsrat sind die erwähnten Aufgaben in der Stellenbeschreibung entsprechend festgehalten und bei der Überführung der Stelle berücksichtigt worden (Vernehmlassung, Ziff. 17 f.). Damit können die vorstehenden Behauptungen der Rekurrenten dem vorliegenden Entscheid ohne weiteres zugrunde gelegt werden.

2.3 Die Rekurrenten machen geltend, die Beschlüsse beruhten prozessual betrachtet auf Behauptungen, weil die Entscheide der Überföhrungskommission und bereits die Eingaben des Vergütungsmanagements keine Beweisanträge enthielten bzw. ihnen keine Beweise zugrunde lägen (Rekursbegründung, Ziff. 7). Diese Rüge geht bereits deshalb an der Sache vorbei, weil nicht die Überföhrungskommission, sondern der Regierungsrat über die Einreihung der Stelle entscheidet. Im Übrigen bilden die Stellenbeschreibungen Basis der Bewertungsentscheide. Folglich stützt sich ein Grossteil der Feststellungen des Regierungsrats auf die betreffenden Stellenbeschreibungen. Dies gilt selbstverständlich ebenfalls für die Quervergleichsstellen, auch wenn die diesbezüglichen Stellenbeschreibungen in der Begründung der angefochtenen Beschlüsse nicht ausdrücklich erwähnt werden.

### 3. Allgemeines

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

### **E. 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 § 2 Abs. 2 LG passt der Regierungsrat den Einreihungsplan veränderten Verhältnissen an, insbesondere bei Änderungen der Berufs- und Funktionsbilder. Dieser Pflicht ist er mit dem Projekt Systempflege nachgekommen (Vernehmlassung, Ziff. 8 und 41). Im Rahmen dieses Projekts wurde das System für die Einreihung von Stellen aktualisiert. Die Übertragung der Stellen auf eine Richtposition des aktualisierten Systems wird als Überführung bezeichnet (vgl. ÜRS Ziff. 1.1; ZPD, Projekt Systempflege, Informationsbroschüre für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Basel 2014, S. 2). Entgegen der Auffassung der Rekurrenten (Rekursbegründung, Ziff. 4) findet auch dann eine Überführung statt, wenn die Zuordnung der Stelle auf die neue Richtposition in die bisherige Lohnklasse führt (vgl. ÜRS Ziff. 2.1).

3.3 Gemäss § 3 Abs. 1 LG stehen für die Einreihung der Mitarbeitenden 28 Lohnklassen zur Verfügung. Die Lohnansätze für jede Lohnklasse sind im Gesetzesbestandteil bildenden Anhang 1 des LG geregelt (§ 3 Abs. 2 LG). Die Einreihung der Stellen erfolgt gemäss § 5 LG 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 einem 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 (Selbstständigkeit und Flexibilität), Sozialkompetenz (Kommunikations- sowie Kooperations- und Teamfähigkeit), Führungskompetenz (Führung und Führungsunterstützung), Fachkompetenz (Wissen sowie Kenntnisse und Fertigkeiten) sowie allfällige besondere Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen (VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.2; vgl. ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, 10. August 2015, S. 4).

3.4 Für jede zweite Richtposition innerhalb der Funktionskette wird mit einer Modellumschreibung beschrieben, welches Anforderungsniveau vorausgesetzt wird (VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3; vgl. Erläuterungen zum Einreihungsplan und den Modellumschreibungen, S. 3). 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 darunterliegenden und zusätzlich einen Teil der Anforderungen der Modellumschreibung der darüber liegenden Richtposition erfüllen (VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6). 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.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6). 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 (VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3; 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 für die Zuordnung auf die unterste mit einer Modellumschreibung umschriebene Richtposition einer Funktionskette (VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3; vgl. VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6). Die Einreihung in eine umschriebene Richtposition ist im Einzelfall jedoch auch dann möglich, wenn ■ von einer nicht umschriebenen Richtposition aus betrachtet ■ die Anforderungen der nächsttieferen Modellumschreibung überwiegend übertroffen und die Anforderungen der nächsthöheren Modellumschreibung in wesentlichen Teilen erfüllt und teilweise sogar übertroffen werden, die einzureihende Stelle also in einer Gesamtbetrachtung deutlich näher an der nächsthöheren Modellumschreibung liegt. Bei insgesamt signifikanter Nähe zur nächsthöheren Modellumschreibung ist damit im Sinne einer Kompensation insbesondere stärker zu berücksichtigen, wenn die Anforderungen der nächsthöheren Modellumschreibung übertroffen werden (VGE VD.2018.243 vom 8. November 2019 E. 7).

### 3.5

3.5.1 Die Rekurrenten rügen, § 5 LG stelle keine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage für die Einreihung der Stellen dar (Rekursbegründung, Ziff. 9). Diese Rüge ist unbegründet. Aus dem in Art. 5 Abs. 1 BV verankerten Legalitätsprinzip ergibt sich unter anderem das Erfordernis des Rechtssatzes. Dieses bedeutet, dass jedes staatliche Handeln auf einem genügend bestimmten Rechtssatz beruhen muss. Ein Rechtssatz ist dabei eine generell-abstrakte Rechtsnorm (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, N 334, 338, 340 und 342; Schindler, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 5 BV N 32 f.; Wiederkehr, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, N 1274). Einen gewissen Grad an Unbestimmtheit weist naturgemäss jeder Rechtssatz auf (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 344; vgl. Schindler, a.a.O., Art. 5 BV N 33). Geringere Anforderungen an den Bestimmtheitsgrad gelten insbesondere, wenn die Betroffenen das Rechtsverhältnis freiwillig eingegangen sind, wenn ein Sonderstatusverhältnis vorliegt, wenn die Normen von einem qualifizierten Organ angewendet werden, wenn die Materie sehr technisch ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 344) und wenn Flexibilitätsbedürfnis besteht (Wiederkehr, a.a.O., N 1344). Alle diese Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons entsteht durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags (§ 9 des Personalgesetzes [SG 162.100]) und begründet ein Sonderstatusverhältnis. Die Einreihung der Stellen erfolgt durch den Regierungsrat unter Mitwirkung des Zentralen Personaldiensts (vgl. § 6 Abs. 2 Lohngesetz; § 4a und § 7 Abs. 1 der Verordnung über die Einreihung von Stellen sowie die Einstufung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt [EVO, SG 164.150]) und damit durch ein qualifiziertes Organ und ist eine sehr technische Materie. Schliesslich

besteht das Bedürfnis, das Lohnsystem flexibel an Neuerungen und Änderungen wie z.B. neue Berufsbilder oder neue Ausbildungslehrgänge anpassen zu können. Die Flexibilisierung war deshalb ein erklärtes Ziel des aktuellen Lohngesetzes. Diesem Ziel dient unter anderem die Festlegung des Einreihungsplans auf Verordnungsstufe (vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt [Lohngesetz] und Bericht zu 9 Anzügen vom 18. Oktober 1994 S. 20 f., 64 und 85). Dementsprechend erwog das Bundesgericht, die Rechte und Pflichten der öffentlichen Bediensteten, insbesondere deren Besoldung, sollten sich im Grundsatz zumindest aus einem Gesetz im materiellen Sinn ergeben. Es sei aber nicht erforderlich, dass alle Einzelheiten durch Rechtssatz geregelt werden (BGE 123 I 1 E. 4c S. 6). Unter Berücksichtigung der vorstehend erwähnten Umstände stellt bereits die Regelung von § 5 Lohngesetz allein eine genügend bestimmte rechtssatzmässige Regelung dar. Im Übrigen wird der Bestimmtheitsgrad der Regelung durch den Einreihungsplan und die Umschreibung der Richtpositionen zusätzlich erhöht.

3.5.2 Gemäss § 2 Abs. 1 LG werden in einem auf Verordnungsstufe festgelegten Einreihungsplan die einzelnen Richtpositionen nach Funktionsbereichen und Lohnklassen geordnet aufgelistet und gemäss § 2 Abs. 3 LG umschreibt der Regierungsrat die einzelnen Richtpositionen in einer Verordnung. Es fragt sich, welche Art von Verordnungen damit gemeint ist. Rechtsprechung und Lehre unterscheiden Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen. Rechtsverordnungen richten sich an die Behörden und die Allgemeinheit (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 14 N 9 und 12). Sie enthalten Rechtsnormen, die den Privaten Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen oder die Organisation und das Verfahren der Behörden regeln (vgl. Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich 2016, N 1854; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 78). Sie müssen in der Gesetzessammlung publiziert werden, um für die Privaten rechtswirksam zu sein (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 79; vgl. Schindler, a.a.O., Art. 5 BV N 38). Verwaltungsverordnungen richten sich nur an die Behörden und begründen grundsätzlich keine Rechte oder Pflichten der Privaten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 84; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 14 N 9 f. und § 41 N 15). Vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen werden von der betreffenden Behörde selbst, der vorgesetzten Behörde oder der Aufsichtsbehörde erlassen und bezwecken die einheitliche und rechtsgleiche Handhabung offen formulierter Vorschriften und von Ermessen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 41 N 13; Wiederkehr, a.a.O., N 486). Der Grunderlass, der die Begründung, den Inhalt und die Beendigung des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses für einen ganzen Kanton regelt, kann zwar keine Verwaltungsverordnung darstellen, weil er nicht zur Hauptsache den internen Dienstbetrieb betrifft, sondern die Rechtsstellung einer grösseren Gruppe von Einzelpersonen gegenüber der sie beschäftigenden Körperschaft (BGE 104 Ia 161 E. 2 S. 164; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 85). Dies bedeutet jedoch nicht, dass Gesetzes oder Rechtsverordnungen, welche die Rechtsstellung der öffentlich-rechtlichen Angestellten regeln, nicht durch vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen konkretisiert werden könnten. Trotz ihrer Verbindlichkeit für die Behörden werden Verwaltungsverordnungen in der Regel nicht in der Gesetzessammlung publiziert (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 84; vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 14 N 10). Verwaltungsverordnungen kommt nach herrschender Auffassung keine Rechtssatzqualität im Sinn des Erfordernisses des Rechtssatzes zu (vgl. Epiney, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 5 BV N

42; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 340 f.; Tschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 14 N 11; Wiederkehr, a.a.O., N 457 und 498). Dies ändert aber nichts daran, dass allfällige vollzugslenkende Verwaltungsverordnungen bei der Beurteilung, ob die durch die durch die Verwaltungsverordnung konkretisierten Rechtssätze genügend bestimmt sind, berücksichtigt werden können. Je nach Sachbereich kann das Bestimmtheiterfordernis auch durch eine feste Behördenpraxis zu einer bestimmten Norm erfüllt werden. Eine solche Behördenpraxis kann sich auch auf eine Verwaltungsverordnung stützen (vgl. Verwaltungsgericht ZH VB.2009.00083 vom 2. September 2009 E. 7.9.6 f.; Wiederkehr, a.a.O., N 501 und 1358).

3.5.3 Dem Ratschlag zum LG kann nicht entnommen werden, ob der Einreihungsplan und die Umschreibung der Richtpositionen gemäss § 2 Abs. 1 und 3 LG in der Form einer Rechts- oder einer Verwaltungsverordnung zu erlassen sind. Das Personalamt vertrat in seinem Antrag an den Regierungsrat auf Genehmigung der Verordnung betreffend den Einreihungsplan und die Modellumschreibungen hingegen die Auffassung, es handle sich um eine Verwaltungsverordnung, die keine Wirkungen nach aussen entfalte. Aus diesem Grund könne von einer Publikation abgesehen werden. Der Einreihungsplan und die Modellumschreibungen würden jedoch beim Personalamt und den Personalabteilungen der Departemente und Betriebe allen interessierten zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen (Antrag des Personalamts an den Regierungsrat vom 7. Juli 1995 S. 2). Der Einreihungsplan und die Modellumschreibungen gemäss dem Regierungsratsbeschluss Nr. 14/34/56 vom 18. November 2014 sind zwar für die Mitarbeitenden des Kantons im Intranet (<https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihre-anstellung/lohn-leistungen/system-pflege.html>) und für alle interessierten Personen im Internet (<https://www.arbeit-geber.bs.ch/ueber-uns/einspracheverfahren/grundlagen.html>, besucht am 11. März 2020) ohne Weiteres zugänglich, wurden aber in der Gesetzessammlung ebenfalls nicht publiziert. Auch dies spricht dafür, dass es sich um eine Verwaltungsverordnung handelt. Im Übrigen begründen der Einreihungsplan und die Modellumschreibungen, die vom Regierungsrat bei der Einreihung aller Stellen berücksichtigt werden, zumindest eine feste Behördenpraxis, die bei der Beurteilung der Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung auch dann berücksichtigt werden kann, wenn der Einreihungsplan und die Modellumschreibungen in der Form einer Verwaltungsverordnung erlassen worden sind.

3.5.4 Aus den Modellumschreibungen ergibt sich insbesondere, welche fünf Kompetenzen für die Lohnklassenfindung massgebend sind und welche Terminologie zur Beschreibung des Anforderungsniveaus verwendet wird. Unter Mitberücksichtigung dieser generell-abstrakten Regelungen ist das Erfordernis der genügend bestimmten rechtssatzmässigen Regelung offensichtlich erfüllt. Im Übrigen finden sich in den für die Mitarbeitenden des Kantons im Intranet und für alle interessierten Personen im Internet ohne Weiteres zugänglichen Dokumenten Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung des ZPD vom 10. August 2015 sehr detaillierte Angaben zu den Kompetenzen, Unterkompetenzen und Unterkriterien sowie den zur Beschreibung des Anforderungsniveaus verwendeten Terminologie (<https://intranet.bs.ch/arbeiten-bs/rund-um-ihre-anstellung/lohn-leistungen/systempflege.html>; Arbeitgeber Basel-Stadt - Grundlagen und Informationen, besucht am 11. März 2020). Diese generell-abstrakten Regelungen stellen zwar keine Rechtssätze im Sinn des Erfordernisses des Rechtssatzes dar, erleichtern den aktuellen und potentiellen Mitarbeitenden die Überprüfung der Stelleneinreihung und

die Geltendmachung einer unrichtigen Anwendung der Modellumschreibungen aber zusätzlich.

3.6 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.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.4, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.2, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). 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.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.4, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). Die Massgeblichkeit der Stellenbeschreibung gilt auch für Quervergleiche (vgl. VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 1.5).

#### 4. Einreihung der Stelle anhand der Stellenbeschreibung und der Modellumschreibungen

##### 4.1 Selbständigkeit

Der Regierungsrat stellte mit eingehender und überzeugender Begründung fest, dass die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» die Wahrnehmung von dispositiven Tätigkeiten mit mittlerem Handlungs- und mit mittlerem Entscheidungsfreiraum voraussetze (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 2-4). Die Rekurrenten machen geltend, es sei eher von der Wahrnehmung von dispositiven Tätigkeiten mit grösserem Handlungs- und mit mittlerem Entscheidungsfreiraum auszugehen, weil sie häufig eine Vielzahl von Entscheidungen betreffend die zur Disposition stehenden tauglichen Mittel zu treffen hätten, wobei koordinative Problemstellungen, beispielsweise eine Koordination mit der Staatsanwaltschaft, zu berücksichtigen seien (Rekursbegründung, Ziff. 8). Diese Vorbringen sind nicht geeignet, die Richtigkeit der Feststellungen des Regierungsrats in Frage zu stellen. Der zugeteilte Handlungsfreiraum ergibt sich aus den zur Verfügung stehenden Ressourcen respektive den Restriktionen bei der Aufgabenbearbeitung (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 6). Die Anzahl und die Häufigkeit der Entscheidungen sind damit für den Handlungsfreiraum irrelevant und das Erfordernis der Koordination mit anderen Stellen schränkt diesen sogar ein. Zudem macht der Regierungsrat zu Recht geltend, dass die Ressourcen der Staatsanwaltschaft der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» nicht zur Disposition stehen und folglich deren Handlungsspielraum nicht vergrössern (Vernehmlassung, Ziff. 22). Damit entsprechen die Anforderungen der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Selbständigkeit denjenigen der Modellumschreibung 5160.15.

##### 4.2 Flexibilität

Die Anforderungen bezüglich Flexibilität werden über die Aufgabenvielfalt, den Bekanntheitsgrad und die Häufigkeit der Wechsel beschrieben (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 8). Die Modellumschreibung 5160.15 verlangt die Bearbeitung von Aufgaben mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten und relativ hohem

Bekanntheitsgrad sowie normalen zeitlichen Wechseln und die Modellumschreibung 5160.17 die Bearbeitung von Aufgaben mit vorwiegend unterschiedlichen Inhalten und gewissem Bekanntheitsgrad sowie relativ häufigen zeitlichen Wechseln. Hinsichtlich der Aufgabenvielfalt werden acht Stufen unterschieden, wobei Aufgaben mit sehr gleichartigen Inhalten der ersten Stufe, solche mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten der fünften Stufe und solche mit sehr unterschiedlichen Inhalten der achten Stufe entsprechen (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 8). Gemäss den angefochtenen Beschlüssen bearbeitet die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» Aufgaben mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten. Entgegen der Behauptung der Rekurrenten (Rekursbegründung, Ziff. 11) begründete der Regierungsrat diese Feststellung sehr wohl, indem er festhielt, alle Aufgaben hätten den Schwerpunkt der Fahndung (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 4). Weshalb die Aufgabenvielfalt grösser sein sollte, ist nicht ersichtlich und wird von den Rekurrenten in der Rekursbegründung nicht dargelegt. Folglich ist mit dem Regierungsrat von Aufgaben mit mehrheitlich unterschiedlichen Inhalten auszugehen. Betreffend die Häufigkeit der Wechsel stellte der Regierungsrat fest, bei der Bearbeitung eines Teils der Aufgaben der Stelle «Ressortleiter/in Fahndung», insbesondere beim Pikettdienst, könne es häufiger zu hektischen Situationen kommen. Im Rahmen der Leitung bzw. Führung und der Administration komme es hingegen nicht zu häufigen zeitlichen Wechseln und diverse andere Aufgaben unterlägen keinen zeitlichen Wechseln. Insgesamt sei deshalb von relativ häufigen zeitlichen Wechseln auszugehen (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 4). Dass es bei einem Teil der in der Stellenbeschreibung genannten Aufgaben kaum, bei einem Teil relativ häufig und bei einem Teil sehr häufig zu zeitlichen Wechseln kommt, ist notorisch und bedarf entgegen der Auffassung der Rekurrenten (vgl. Rekursbegründung, Ziff. 11) keines weiteren Beweises. Zudem begründen die Rekurrenten in ihrer Rekursbegründung nicht, weshalb es im Rahmen der Leitung bzw. Führung entgegen der Feststellung des Regierungsrats zu häufigen oder gar sehr häufigen zeitlichen Wechseln kommen sollte. Damit ist mit dem Regierungsrat von relativ häufigen zeitlichen Wechseln auszugehen. Im Übrigen könnten die Rekurrenten aus sehr häufigen zeitlichen Wechseln nichts zu ihren Gunsten ableiten, weil solche nichts daran änderten, dass ihre Stelle die Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 hinsichtlich des Unterkriteriums Aufgabenvielfalt nicht und hinsichtlich des Unterkriteriums Bekanntheitsgrad nur teilweise erfüllt. Bezüglich dieses Unterkriteriums stellte der Regierungsrat fest, die Führungsaufgaben der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» wiesen einen relativ hohen Bekanntheitsgrad auf. Bei der Fahndungsarbeit bestehe ein gewisser Grad an Unsicherheit (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 4). Damit scheint der Regierungsrat für einen Teil der Aufgaben von einem relativ hohen Bekanntheitsgrad und für einen anderen Teil der Aufgaben von einem gewissen Bekanntheitsgrad auszugehen. Dies ist nicht zu beanstanden. Zusammenfassend erfüllt die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Flexibilität die Anforderungen der Modellumschreibung 5160.15 und werden die höheren Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 in einem Unterkriterium (Häufigkeit der Wechsel) erreicht, in einem Unterkriterium (Bekanntheitsgrad) teilweise erreicht und in einem Unterkriterium (Aufgabenvielfalt) nicht erreicht.

#### 4.3 Kommunikationsfähigkeit

Die Anforderungen bezüglich der Kommunikationsfähigkeit werden über den Schwierigkeitsgrad der zu übermittelnden Botschaft, der Schwierigkeitsgrad (die Brisanz) der Übermittlung und die Heterogenität der Zielgruppe beschrieben. Beim

Schwierigkeitsgrad (der Brisanz) der Übermittlung sind die äusseren Umstände bzw. das Umfeld zu berücksichtigen wie beispielsweise die emotionale Situation des Empfängerkreises (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 9). Gemäss den angefochtenen Beschlüssen gehören zu den im Rahmen der Kommunikation relevanten Aufgaben der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» unter anderem das Erstellen und Durchführen von Mitarbeitergesprächen, das Erstellen von Formularen, das Führen von Verhandlungen betreffend Zu- oder Rückführungen, das Überbringen von Todesnachrichten, die Informationsbeschaffung in verschiedenen Bereichen, die Erledigung aller unter dem Titel «Administration» aufgeführten Aufgaben sowie die mündliche und schriftliche Berichterstattung im Rahmen der allgemeinen Polizeiaufgaben. Hinsichtlich der Unterkriterien Schwierigkeit der Botschaft und Heterogenität des Empfängerkreises sei von der Übermittlung von anspruchsvollen Inhalten an einen Empfängerkreis mit mittlerer Heterogenität auszugehen (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 5 f.). Diese Feststellung wird von den Rekurrenten in der Rekursbegründung nicht beanstandet. Bezüglich des Unterkriteriums Schwierigkeitsgrad der Übermittlung erwog der Regierungsrat, betreffend das Überbringen von Todesnachrichten sei festzuhalten, dass dafür jeweils zwei Angehörige des Fahndungsdiensts vorgesehen seien. Dabei sei eine Person für die Kommunikation zuständig, während die zweite Person eine Begleitfunktion ausübe. Unbestrittenermassen handle es sich beim Überbringen von Todesnachrichten um eine sehr anspruchsvolle, sensitive bzw. emotionale Aufgabe. Da die Stelle jedoch auch nüchterne, sachliche Botschaften zu übermitteln habe, sei den zu übermittelnden Inhalten insgesamt ein teilweise sensitiver Charakter zu attestieren (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 5). Die Rekurrenten wenden gegen diese Feststellungen ein, dass das Überbringen von Todesnachrichten extrem hohe Kommunikationsfähigkeiten voraussetze und durch die Anwesenheit einer zweiten Person nicht vereinfacht werde und dass jede Stelle, beispielsweise auch die Regierungsrätinnen und Regierungsräte und die Präsidien des Appellationsgerichts mitunter Inhalte ohne sensitiven Charakter übermittle (Rekursbegründung, Ziff. 12 f.). Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass der Schwierigkeitsgrad der Übermittlung von Todesnachrichten zwar sehr hoch ist, die Behauptung, das Überbringen solcher Nachrichten setze extrem hohe Kommunikationsfähigkeiten voraus, jedoch unbegründet ist. Weiter ist es offensichtlich, dass die Anwesenheit einer zweiten Person, welche die emotionale Reaktion des Adressaten beobachten und nötigenfalls unterstützend eingreifen kann, die sehr schwierige Aufgabe des Überbringens von Todesnachrichten zumindest etwas vereinfacht. Schliesslich ist es zweifellos richtig, dass jede Stelle in einem gewissen Umfang auch Inhalte ohne sensitiven Charakter zu übermitteln hat. Dies ändert aber nichts daran, dass bei den Stellen, die überhaupt Inhalte mit sensitivem Charakter übermitteln, danach zu unterscheiden ist, ob die zu übermittelnden Inhalte teilweise, mehrheitlich oder überwiegend sensitiven Charakter haben (vgl. ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 10). Angesichts der Vielzahl von Inhalten, welche die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» übermitteln muss, ist es offensichtlich, dass die Todesnachrichten bloss einen sehr kleinen Teil davon ausmachen und ihr sensitiver Charakter deshalb nicht dazu führen kann, dass den zu übermittelnden Inhalten mehrheitlich ein solcher Charakter zukommt. In den Jahren 2013 bis 2017 bearbeitete der Fahndungsdienst durchschnittlich 290 Todesfälle pro Jahr. Die Todesnachricht wird in der Regel von einem Inhaber der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» oder der Stelle «Gruppenleiter/-in / Ressortleiter/-in Stv. Fahndung» zusammen mit einem weiteren Mitarbeiter überbracht. Im Jahr 2015 waren beim Fahndungsdienst 9

Personen als «Ressortleiter/-in Fahndung», 10 Personen als «Gruppenleiter/-in / Ressortleiter/-in Fahndung» und 27 Personen als «Fachspezialist/-in Fahndung» tätig (vgl. act. 6/7 und act. 8/9). Die anlässlich der Hauptverhandlung befragten Rekurrenten im Verfahren betreffend die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» führten aus, Todesnachrichten ein- bis zweimal monatlich als hauptverantwortliche Redner zu überbringen und zusätzlich andere Mitarbeitende des Fahndungsdienstes bei dieser Aufgabe einige Male zu begleiten (Verhandlungsprotokoll, S. 16). Damit ist die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» öfters mit dieser Aufgabe befasst, als ihre Stellvertretung. Die Zahl der Todesnachrichten, die von den einzelnen Stelleninhabern zu überbringen sind, ist aber dennoch überschaubar. Dass die zu übermittelnden Inhalte aus anderen Gründen mehrheitlich sensitiven Charakter hätten ist nicht ersichtlich und wird von den Rekurrenten nicht dargelegt. Damit sind die Feststellungen des Regierungsrats nicht zu beanstanden. Folglich entsprechen die Anforderungen der Stelle ■Ressortleiter/in Fahndung bezüglich der Unterkompetenz Kommunikation denjenigen der Modellumschreibung 5160.15.

#### 4.4 Kooperations- und Teamfähigkeit

Die Anforderungen der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Kooperations- und Teamfähigkeit entsprechen denjenigen der Modellumschreibung 5160.15. Mangels diesbezüglicher Rügen in der Rekursbegründung kann zur Begründung vollumfänglich auf die überzeugenden Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 6).

#### 4.5 Führung

4.5.1 Bezüglich der Unterkompetenz Führung setzen die Modellumschreibung 5160.15 die personelle und fachliche Führung einer kleinen Anzahl von Mitarbeitenden mit gleichartigen Funktionen auf unterer Ebene voraus und die Modellumschreibung 5160.17 die personelle und fachliche Führung einer kleineren Anzahl von Mitarbeitenden mit mehrheitlich unterschiedlichen Funktionen auf mittlerer Ebene. Gemäss den Feststellungen des Regierungsrats sind der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» gemäss der Stellenbeschreibung 4 Stellen direkt und 12 Stellen indirekt unterstellt (angefochtene Beschlüsse, E. 2.3 S. 7; Vernehmlassung Ziff. 42). Gemäss der Stellenbeschreibung sind der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» direkt 4 Stellen und total 12 Stellen unterstellt (act. 6/2 Ziff. 3). Dies spricht dafür, dass ihr indirekt nur 8 Stellen und damit total 12 Stellen (4 direkt und 8 indirekt) unterstellt sind. Zugunsten der Rekurrenten wird im Folgenden jedoch von den Feststellungen des Regierungsrats ausgegangen. Zudem obliegt der Stelle bei der Pikett- und Einsatzleitung die fachliche Führung von 10 bis 30 Mitarbeitenden und hat sie 3 bis 4 Mitarbeitende im Rahmen der Projektführung zu leiten (angefochtene Beschlüsse, E. 2.3 S. 7; vgl. act. 6/2 Ziff. 3). In der Rekursbegründung machen die Rekurrenten geltend, abhängig von der zu führenden Fachgruppe könne die Anzahl der zu führenden Personen im Bereich der Linienführung auf 8 Personen ansteigen. Da jeder Stelleninhaber in die Situation der Führung aller Fachgruppen gelangen könne, sei nicht von maximal 4, sondern maximal 15 Personen auszugehen (Rekursbegründung, Ziff. 13). Bei der Prüfung der Korrektheit der Einreihung ist von der Stellenbeschreibung auszugehen. Diese bildet die Basis des Entscheids (vgl. oben E. 3.6). Bereits aus diesem Grund sind die von der Stellenbeschreibung abweichenden Behauptungen der Rekurrenten nicht zu berücksichtigen. Im Übrigen bleiben sie dafür jeglichen Beweis schuldig und ist nicht nachvollziehbar, weshalb sie von 15 Personen ausgehen. Die Behauptung in den Einsprachen der Rekurrenten vom 30. Mai und 1. Juni 2016, der Ressortleiter einer Gruppe

führe bis zu 15 Mitarbeitende (act. 8/7 f. S. 4) steht im Widerspruch zur Behauptung in ihrer Rekursbegründung, die Anzahl der zu führenden Personen könne im Bereich der Linienführung auf 8 ansteigen.

4.5.2 Gemäss den angefochtenen Beschlüssen entsprechen die dort festgestellten Führungsfunktionen gemäss der Systematik der Führung einer kleinen Anzahl von Mitarbeitenden (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7). In anderen Verfahren vertrat der Regierungsrat die Auffassung, bei der Unterkompetenz Führung würden nur die direkt geführten Mitarbeitenden berücksichtigt. Diese Ansicht erscheint betreffend die Linienführung vertretbar. Zudem erscheint es gerechtfertigt, 4 Mitarbeitende als kleine Anzahl zu qualifizieren. Bezüglich der Linienführung als personeller und fachlicher Führung ist folglich mit dem Regierungsrat von einer kleinen Anzahl von Mitarbeitenden auszugehen. Die Fachführung bezieht sich hingegen auf 10 bis 30 Mitarbeitende. Diesbezüglich kann der Stellenbeschreibung nicht entnommen werden, dass die Führung nur indirekt erfolgen würde. Gemäss dem Regierungsrat werden die Mitarbeitenden dabei bezogen auf den Hierarchielevel vielmehr direkt geführt (Vernehmlassung, Ziff. 45). 10 bis 30 Mitarbeitende können offensichtlich nicht als kleine Anzahl bezeichnet werden. Insoweit dürfte mindestens von einer kleineren bis mittleren Anzahl auszugehen sein. In seiner Vernehmlassung vertritt der Regierungsrat möglicherweise die Auffassung, wenn die Anzahl der geführten Mitarbeitenden und damit die Führungsspanne bei der Linienführung und der Fachführung unterschiedlich gross sei, sei bei der Stellenbewertung nur auf die Führungsspanne der dominanteren Art der Führung und damit im vorliegenden Fall auf die Führungsspanne der Linienführung abzustellen (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 43). Diese leuchtet nicht ein. In den Modellumschreibungen wird zwischen den Unterkriterien Linienführung und Fachführung unterschieden und bei beiden Arten der Führung die Anzahl der geführten Mitarbeitenden angegeben (ZPD Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 5 und 12 f.). Dies spricht dafür, dass die Führungsspanne gesondert zu beurteilen ist.

4.5.3 Gemäss den angefochtenen Beschlüssen führt die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bei der Führung einer Gruppe im Tourendienst oder einer Gruppe Spezialfahndung Mitarbeitende auf unterer Ebene sowie bei der Pikett- und Einsatzleitung Mitarbeitende auf unterster Ebene (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7). Die Rekurrenten bringen in der Rekursbegründung nichts vor, das geeignet wäre, die Richtigkeit dieser Feststellungen in Frage zu stellen. Nicht zu beanstanden ist auch die Feststellung des Regierungsrats, dass die geführten Mitarbeitenden gleichartige Funktionen ausüben (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7).

4.5.4 Die Linienführung umfasst in der Regel die Verantwortung für die Personalgewinnung, -beurteilung, -honorierung und -entwicklung (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 12). In den angefochtenen Beschlüssen stellte der Regierungsrat fest, gemäss der Stellenbeschreibung beinhalteten die Aufgaben der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» nur die Personalbeurteilung (MAG) und die Personalentwicklung (Aus- und Weiterbildung; angefochtene Beschlüsse, E. 2.3 S. 7). In der Stellenbeschreibung wird unter den Aufgaben der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» die «personelle und fachliche Führung» der direkt unterstellten Mitarbeitenden erwähnt (act. 6/2 Ziff. 5.1). Dies entspricht der in den Modellumschreibungen verwendeten Standardformulierung für die Linienführung (ZPD, Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 12). Allerdings fällt auf, dass in der Stellenbeschreibung der Stelle

«Ressortleiter/-in Fahndung» als konkrete Aspekte der Linienführung tatsächlich nur das Erstellen und Durchführen von MAGs der Mitarbeitenden sowie die Verantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden genannt werden (act. 6/2 Ziff. 5.1), während in den Stellenbeschreibungen anderer Stellen mit Linienführung insbesondere auch Aspekte der Personalgewinnung genannt werden (act. 6/9 Ziff. 7.3; act. 6/12 Ziff. 5 und 7.3; act. 6/14 Ziff. 7.3; act. 6/15 Ziff. 5 und 7.3). Daraus, dass die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» nur für die Personalbeurteilung und ■entwicklung zuständig sei und konstant dieselbe Gruppe führe, schloss der Regierungsrat in der Begründung der angefochtenen Beschlüsse, dass keine typische Linienführung vorliege, sondern eher von einer operativen, fachlichen Führung auszugehen sei (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7). Wie es sich damit verhält, kann offen bleiben, weil der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung ausdrücklich erklärt, er habe anerkannt, dass bezüglich der vier direkt unterstellten Stellen Linienführung vorliege (Vernehmlassung, Ziff. 43).

4.5.5 Zusammenfassend werden die Anforderungen der Modellumschreibung 5160.15 vollständig erfüllt und insoweit überschritten, als die bloss fachliche Führung mehr als eine kleine Anzahl Mitarbeitende umfasst. Die höheren Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 werden hingegen nicht erfüllt. Damit ist die Feststellung des Regierungsrats, dass die Anforderungen bezüglich der Unterkompetenz Führung insgesamt denjenigen der Modellumschreibung 5160.15 entsprechen (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7), nicht ganz korrekt. In der Gesamtbetrachtung ändert dies jedoch nichts an der Richtigkeit der Einreihung der Stelle.

#### 4.6 Führungsunterstützung

Unter Führungsunterstützung wird die erforderliche Fähigkeit verstanden, als Planer/-in oder Fachberater/-in bzw. als Fachperson Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und in der Regel Gremien bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen (ZPD Systempflege Erläuterungen zur Stellenzuordnung, S. 13). Der Regierungsrat stellte fest, die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» leiste keine Führungsunterstützung (Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 7 f.). Die Rekurrenten machen geltend, dass sie Führungsunterstützung leisten. Gemäss der Stellenbeschreibung leistet die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» Aufklärungsarbeit zuhanden der Einsatzleitung von Grossanlässen wie Sportveranstaltungen und Demonstrationen (act. 6/2 Ziff. 5.2). Diese Aufgabe kann ihrer Natur nach zwar als Führungsunterstützung qualifiziert werden. Der Regierungsrat und das Vergütungsmanagement vertreten aber die Auffassung, die betreffenden Leistungen würden der fachlich vorgesetzten Stelle erbracht und der fachlich vorgesetzten Stelle erbrachte Leistungen entsprächen gemäss der Systematik nicht einer Führungsunterstützung (angefochtene Beschlüsse, E. 2.3 S. 7 f.; Vernehmlassung, Ziff. 47; act. 6/5 Ziff. 2.2.5). Diese Ansicht ist nachvollziehbar. Sie lässt sich damit begründen, dass die fachlich vorgesetzte Stelle die ihr unterstellte Stelle führt und eine Stelle für ihre eigene Führung keine Unterstützung leisten kann. Die Rekurrenten gehen in der Rekursbegründung auf das Argument des Regierungsrats nicht ein. Damit ist entsprechend den angefochtenen Beschlüssen davon auszugehen, dass die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» keine Führungsunterstützung leistet.

#### 4.7 Wissen

Die Anforderungen der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Wissen entsprechen denjenigen der Modellumschreibung 5160.17. Mangels

diesbezüglicher Rügen in der Rekursbegründung kann zur Begründung vollumfänglich auf die überzeugenden Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 8).

#### 4.8 Kenntnisse und Fertigkeiten

Die Anforderungen der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Kenntnisse und Fertigkeiten entsprechen denjenigen der Modellumschreibung 5160.15. Zur Begründung kann vollumfänglich auf die überzeugenden Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 8 f.).

#### 4.9 Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen

Die Anforderungen der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» bezüglich der Unterkompetenz Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen entsprechen denjenigen der Modellumschreibungen 5160.15 und 5160.17. Mangels diesbezüglicher Rügen in der Rekursbegründung kann zur Begründung vollumfänglich auf die überzeugenden Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.3 S. 9 f.).

#### 4.10 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» alle Anforderungen der Modellumschreibung 5160.15 erfüllt. In Bezug auf zwei von neun Unterkompetenzen (Wissen sowie Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen) entsprechen die Anforderungen der Stelle denjenigen der Modellumschreibung 5160.17. Dabei sind die Anforderungen an eine dieser beiden Unterkompetenzen (Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen) allerdings bei den Modellumschreibungen 5160.15 und 5160.17 gleich. Bezüglich einer Unterkompetenz (Flexibilität) werden die höheren Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 in einem Unterkriterium (Häufigkeit der Wechsel) erreicht, in einem Unterkriterium (Bekanntheitsgrad) teilweise erreicht und in einem Unterkriterium (Aufgabenvielfalt) nicht erreicht. In Bezug auf eine Unterkompetenz (Führung) werden die Anforderungen der Modellumschreibung 5160.15 überschritten, die höheren Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 aber nicht erfüllt. 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.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 5.6, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 5.9, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 5.5). Unter den vorstehend erwähnten Umständen ist es sachlich vertretbar, dass sich der Regierungsrat auf den Standpunkt stellt, der von der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» erfüllte Teil der Anforderungen der Modellumschreibung 5160.17 sei nicht wesentlich im Sinn der vorstehend dargelegten Praxis und rechtfertige deshalb keine Einreihung in die nicht umschriebene Richtposition 5160.16. Damit ist die Überführung der Stelle auf die umschriebene Richtposition 5160.15 sachlich vertretbar.

#### 5. Quervergleiche

##### 5.1 Allgemeines

Die Rekurrenten beanstanden, dass die Quervergleichsstellen mit Ausnahme der Stelle «Ressortleiter/-in Sondereinheit Basilisk» keine körperliche Gewalt erdulden müssen

(Rekursbegründung, Ziff. 14). Dies ist nicht ganz korrekt. Auch in der Stellenbeschreibung der Stelle «Abteilungsleiter/-in Asyl und Rückkehrförderung» wird unter den spezifischen physischen und psychischen Belastungen erwähnt, dass Drohungen und Gewalt möglich sind (act. 6/12 Ziff. 12.2). Vor allem aber ist das Erdulden körperlicher Gewalt nur einer von mehreren Aspekten der Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen als einer von fünf Kompetenzen bzw. neun Unterkompetenzen. Der Umstand, dass dieses Element fehlt, steht der Eignung der Stellen für den Quervergleich deshalb nicht entgegen. Da das Erdulden körperlicher Gewalt nur einer von vielen bei der Stelleneinreihung zu berücksichtigenden Faktoren ist, kann daraus auch nicht abgeleitet werden, die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» müsse gleich hoch oder höher eingereiht werden als die Stellen, bei denen diese Beanspruchung nicht besteht.

### 5.2«Abteilungsleiter/-in Wasser»

Die Rekurrenten machen geltend, der Quervergleich mit der Stelle «Abteilungsleiter/-in Wasser» sei nicht gerechtfertigt, weil die Funktion dieser Stelle und der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» sehr unterschiedlich seien (Rekursbegründung, Ziff. 14). Tatsächlich bestehen zwischen den Funktionen der beiden Stellen erhebliche Unterschiede. Dies steht einem Quervergleich aber nicht entgegen. Es liegt in der Natur der Sache von abteilungsübergreifenden Quervergleichen, dass die einzureihende Stelle und die Quervergleichsstelle unterschiedliche Funktionen ausüben. In den angefochtenen Beschlüssen wurde überzeugend begründet, weshalb die Differenz von einer Lohnklasse zwischen den Stellen «Abteilungsleiter/-in Wasser» und «Ressortleiter/in Fahndung» sachlich gerechtfertigt ist (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 10 f.). Da sich die Rekurrenten in ihrer Rekursbegründung mit dieser Begründung nicht auseinandersetzen, kann ohne Weiteres darauf verwiesen werden.

### 5.3«Ressortleiter/-in Sondereinheit Basilisk»

Die Rekurrenten machen geltend, die Stelle «Ressortleiter/-in Sondereinheit Basilisk» unterscheide sich dadurch von der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung», dass das Überbringen von Todesnachrichten nicht zu ihren Aufgaben gehöre (Rekursbegründung, Ziff. 14). Dies mag richtig sein. Da es sich dabei nur um eine von vielen Aufgaben handelt, ändert es aber offensichtlich nichts an der Eignung der Stelle zum Quervergleich. Aus der überzeugenden Begründung der angefochtenen Beschlüsse ergibt sich, dass die Einreihung der Stellen «Ressortleiter/-in Sondereinheit Basilisk» und «Ressortleiter/-in Fahndung» in die gleiche Lohnklasse sachlich angemessen ist (Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 11 f.). Da sich die Rekurrenten in ihrer Rekursbegründung auch mit dieser Begründung nicht auseinandersetzen, kann darauf ebenfalls ohne Weiteres verwiesen werden.

### 5.4«Abteilungsleiter/-in Asyl und Rückkehrförderung», «Ressortleiter/-in Ausbildung/Einsatz (Oberstleutnant)/Kommandant/-in Stv. Zivilschutz Basel-Stadt» und «Abteilungsleiter/-in Zwangsmassnahmen und Schwarzarbeit und stellvertretende/r Amtsleiter/-in Migrationsamt»

Aus den detaillierten Vergleichen in den angefochtenen Beschlüssen ergibt sich, dass die Einreihung der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» in die gleiche bzw. eine niedrigere Lohnklasse als die Quervergleichsstellen «Abteilungsleiter/-in Asyl und Rückkehrförderung», «Ressortleiter/-in Ausbildung/Einsatz (Oberstleutnant)/Kommandant/-in Stv. Zivilschutz Basel-Stadt» und «Abteilungsleiter/-in Zwangsmassnahmen und Schwarzarbeit und stellvertretende/r Amtsleiter/-in

Migrationsamt» sachlich begründet ist. Mangels diesbezüglicher Rügen in der Rekursbegründung kann zur Begründung auch insoweit ohne Weiteres auf die Erwägungen des Regierungsrats verwiesen werden (vgl. Regierungsratsbeschluss, E. 2.4 S. 12 f.).

#### 5.5«Ressortleiter/-in Sicherheitspolizei»

In der Rekursbegründung machten die Rekurrenten geltend, ein Quervergleich mit der Stelle «Ressortleiter/-in Sicherheitspolizei» wäre sinnvoll gewesen (Rekursbegründung, Ziff. 14). In der Vernehmlassung nahm der Regierungsrat einen Quervergleich mit dieser auf die Richtposition 5160.15 in Lohnklasse 15 überführten Stelle vor (Vernehmlassung, Ziff. 64 ff.). Die Quervergleichsstelle ist wie diejenige der Rekurrenten spezifischen psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt. Sie hat belastende Einsätze mit hoher Verantwortung zu leisten z.B. bei Todesfällen und Unfällen mit Kindern, muss Todesnachrichten überbringen, ist belastenden Emotionen wie Trauer, Ohnmacht, Unverständnis und Resignation ausgesetzt und muss Schutzausrüstung über längere Zeit und bei langen Einsätzen unter schlechten Wetterbedingungen tragen (act. 6/16 Ziff. 12.2). Die physischen Belastungen sind gemäss den Stellenbeschreibungen bei der Stelle «Ressortleiter/-in Sicherheitspolizei» allerdings geringer als bei der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung», weil das Ertragen von körperlicher Gewalt, Angriffen und Verletzungen nur bei dieser Stelle erwähnt wird (act. 6/2 Ziff. 12.2; act. 6/16 Ziff. 12.2). Hingegen macht der Regierungsrat zu Recht geltend, dass die Inhaber der Quervergleichsstelle aufgrund der Uniformtragepflicht im Licht der Öffentlichkeit und damit unter besonderer Beobachtung durch die Bevölkerung stehen, während die Rekurrenten im Rahmen der Fahndungsaufgaben keine Uniform tragen und diesen Aufgaben deshalb in der Regel unbehelligt ohne uniformbedingte Aufmerksamkeit nachgehen können (Vernehmlassung, Ziff. 65). Die Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» führt direkt 4, total 12, nur fachlich 10-30 und projektbezogen 3-4 Stellen (act. 6/2 Ziff. 3). Die Stelle «Ressortleiter/-in Sicherheitspolizei» führt direkt 17, total 17, nur fachlich 30 und projektbezogen 3-4 Stellen (act. 6/16 Ziff. 3). Damit sind die Anforderungen an die Quervergleichsstelle im Bereich der Führung höher als diejenigen der Stelle der Rekurrenten, wie der Regierungsrat zu Recht geltend macht (Vernehmlassung, Ziff. 65). Zudem verlangt nur die Quervergleichsstelle eine Zusatzausbildung auf Niveau Fachhochschule (Weiterbildungskurs FH Führung/Recht und/oder Betriebswirtschaft; act. 6/16 Ziff. 10.2). Insgesamt ist die Einreihung der beiden Stellen in dieselbe Lohnklasse angemessen, wie der Regierungsrat zu Recht festgestellt hat (Vernehmlassung, Ziff. 65).

#### 5.6Weitere Quervergleichsstellen

In seiner Vernehmlassung nennt der Regierungsrat als weitere Quervergleichsstelle die ebenfalls in der Lohnklasse 15 eingereihte Stelle «Ressortleiter/-in Diensthundegruppe (DHG)». Gemäss der nachvollziehbaren Darstellung des Regierungsrats sind die Anforderungen an diese Quervergleichsstelle etwas höher als diejenigen an die Stelle der Rekurrenten, die Einreihung in dieselbe Lohnklasse insgesamt aber noch angemessen (Vernehmlassung, Ziff. 66 f.). Da der Quervergleich mit der vorstehend erwähnten Stelle bloss das Ergebnis der bereits in der Begründung der angefochtenen Beschlüsse vorgenommenen Quervergleiche bestätigt, braucht auf die einzelnen Aufgaben der und Anforderungen an die Stelle nicht weiter eingegangen zu werden.

#### 6.Entscheid und Kosten

Gemäss den vorstehenden Erwägungen ist die im Rahmen des Projekts Systempflege vorgenommene Überführung der Stelle «Ressortleiter/-in Fahndung» in die Lohnklasse 15 der Funktionskette 5160 (Richtposition 5160.15) nicht zu beanstanden. Die Rekurse sind daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Rekurrenten 1 und 2 dessen Kosten mit einer Gebühr von je CHF 800.■ (vgl. § 30 Abs. 1 VRPG; § 23 des Reglements über die Gerichtsgebühren [SG 154.810]). Die Kosten werden mit den geleisteten Kostenvorschüssen von CHF 1■600.■ verrechnet.

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