

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.24 vom 4. März 2022

BS Appellationsgericht, 2022-03-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.24

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.24 du 4 mars 2022

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.24 del 4 marzo 2022

Erwägungen

E. 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.

1.4 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).

1.5 Die von den Parteien anerkannten Tatsachen dürfen als wahr angenommen werden. Im Zweifel bleibt dem Gericht die Beweiserhebung vorbehalten. Als anerkannt gelten auch die in der angefochtenen Verfügung ausdrücklich festgestellten Tatsachen, die die Rekurrierenden nicht bestritten haben (§ 18 VRPG). Pauschale Bestreitungen genügen nicht, um eine Tatsache als streitig zu qualifizieren. Vielmehr muss eine Bestreitung substantiiert bzw. detailliert erfolgen (vgl. ausführlich: VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember

2020E. 1.5; VD.2019.216 vom 20. Oktober 2020 E. 1.5, je mit Hinweisen).

2. Akteneinsicht

Mit ihrem Rekurs rügen die Rekurrierenden zunächst in formeller Hinsicht eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs.

2.1 Sie machen zunächst eine Verletzung ihres Akteneinsichtsrechts geltend und rügen, dass ihnen nicht Einsicht in sämtliche entscheidrelevante Akten gewährt und das Verfahren nur ungenügend dokumentiert worden sei.

2.1.1 Zur Begründung machen sie geltend, eine Prüfung der Gleichwertigkeit ihrer Stelle mit anderen Stellen und einer allfälligen Verletzung des Grundsatzes gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) bzw. § 8 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) sowie des Diskriminierungsverbots gemäss Art. 8 Abs. 3 BV bzw. § 9 KV sei nur möglich, wenn einerseits sämtliche Unterlagen des gesamten Einreichungsverfahrens der Stelle der Rekurrierenden und andererseits aber auch sämtliche Unterlagen des gesamten Einreichungsverfahrens der Stellen, die als Quervergleiche hinzugezogen würden, offengelegt und zur Einsicht zugestellt würden. Die Vorinstanz sei dem entsprechenden Akteneinsichtsgesuch nur teilweise und in sehr kleinem Umfang nachgekommen. Gemäss den amtlichen Stellungnahmen existierten die verlangten Aktenstücke nicht oder würden als vertraulich bezeichnet. Es seien ihnen mehrheitlich Akten der eigenen Stelle zugestellt worden, nicht aber Akten anderer Stellen. So seien ihnen mit Ausnahme der Stellenbeschreibung auch keine Akten der Stelle der Primarlehrpersonen zugestellt worden. Die Vorinstanz und die involvierten Amtsstellen schilderten Handlungsschritte im Rahmen des Systempflegeverfahrens, aus welchen hervorgehe, dass bei diesen Handlungsschritten entscheidrelevante Wertungen und Gesamtbetrachtungen vorgenommen würden. Diese Vorgänge wie etwa die behauptete Durchführung einer Gesamtbetrachtung seien aber nicht dokumentiert. Den betroffenen Personen werde dadurch verunmöglicht, die vorgenommene Einreichung nachzuvollziehen und deren Korrektheit zu prüfen.

Für den Nachweis einer rechtskonformen und willkürfreien Lohnklassenfindung sei entscheidend, dass die nachvollziehbare Dokumentation sämtlicher Handlungsschritte zugestellt werden, in welchen entscheidrelevante Wertungen und «Gesamtbetrachtungen» vorgenommen worden seien. Die entsprechende Einsicht sei daher «spätestens jetzt» im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu gewähren.

2.1.2

2.1.2.1 Das Akteneinsichtsrecht stellt einen Teilgehalt des in Art. 29 Abs. 2 BV verankerten Anspruchs auf rechtliches Gehör dar, das den Parteien im Verfahren ermöglichen soll, ihre Mitwirkungsrechte wirksam und sachbezogen wahrzunehmen (VGE VD.2018.44 vom 22. März 2019 E. 1.6.2). Es gewährt demgemäss ein grundsätzlich unbeschränktes Recht, in alle verfahrensbezogenen Akten Einsicht zu nehmen, die geeignet sind, Grundlage des Entscheids zu bilden (zum Ganzen Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 322; vgl. BGE 132 V 387 E. 3.2 S. 389, 121 I 225 E. 2a S. 227). Gemäss der Rechtsprechung vermittelt die verfassungsmässige Garantie insbesondere das Recht, am Sitz der Behörde Einsicht in die Akten zu nehmen, daraus Notizen anzufertigen und Fotokopien zu erstellen, sofern sich daraus für die Behörde kein übermässiger Aufwand

ergibt (BGE 126 I 7 E. 2b S. 10 = Praxis 2001 Nr. 157, 122 I 109 E. 2b S. 112, mit Hinweisen). Die Wahrnehmung des Akteneinsichtsrechts setzt die Vollständigkeit der Akten voraus. Dessen Korrelat bildet daher die Aktenführungspflicht, nach welcher die Behörden verpflichtet sind, alles aktenkundig zu machen, was zur Sache gehört (VGE VD.2018.44 vom 22. März 2019 E. 1.6.4, VD.2018.221 vom 19. Juni 2019 E. 2.3.1.1, mit Hinweis auf Waldmann, in: Basler Kommentar, 2015, Art. 29 BV N 54; BGE 142 I 86 E. 2.2 S. 89, 130 II 473 E. 4.1 S. 477, 129 I 85 E. 4.1 f. S. 88 ff.). Grundsätzlich erstreckt sich das Einsichtsrecht folglich weder auf Akten eines anderen (nicht die jeweilige Partei betreffenden) Verfahrens noch auf Akten anderer Behörden, solange die entscheidende Behörde sie nicht beizieht oder beizuziehen gedenkt (VGE VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2).

2.1.2.2 Ein Anspruch auf Beizug von Akten aus einem anderen Verfahren besteht daher bloss unter den Voraussetzungen des Beweisantrags- und Beweisabnahmerechts (VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6 m.H. auf VD.2018.221 und VD.2018.222 vom 19. Juni 2019 E. 2.4.1, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2; Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 33 N 1 und 12). Das Beweisantrags- und Beweisabnahmerecht ergibt sich ebenfalls aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör (VGE VD.2018.221 und VD.2018.222 vom 19. Juni 2019 E. 2.4.1, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2). Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV umfasst insbesondere das Recht des Betroffenen, mit erheblichen Beweisunterlagen gehört zu werden und an der Erhebung wesentlicher Beweise entweder mitzuwirken oder sich zumindest zum Beweisergebnis zu äussern, wenn dieses geeignet ist, die Entscheidung zu beeinflussen (BGE 135 II 286 E. 5.1 S. 293; VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Auflage, Zürich 2021, N 232). Die Behörde kann von der Abnahme eines beantragten Beweismittels insbesondere dann absehen, wenn der rechts-erhebliche Sachverhalt bereits hinreichend geklärt ist. Ob dies der Fall ist, beurteilt sich mittels einer antizipierten Beweiswürdigung (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, N 153 und 457; Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 33 VwVG N 21 f.). Demnach darf die Behörde von weiteren Beweisabnahmen absehen, wenn sie aufgrund der bereits erhobenen Beweise bzw. aufgrund der Aktenlage ihre Überzeugung gebildet hat und aus nachvollziehbaren Gründen annehmen kann, dass diese durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 537; Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 29 VwVG N 88 und Art. 33 VwVG N 22). Insbesondere ist die Behörde nicht gehalten, Beweise abzunehmen, wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 537).

2.1.2.3 Wie das Verwaltungsgericht erwogen hat, ist bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung von der Stellenbeschreibung auszugehen, welche Basis des Bewertungsentscheides bildet (VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6 m.H. auf VD.2019.54-55 vom 21. Januar 2020 E. 3.6, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.4, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.2). Die Massgeblichkeit der Stellenbeschreibung gilt

auch für die Quervergleichsstellen (VGE VD.2019.54-55 vom 21. Januar 2020 E. 2.3 und 3.6, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.6; vgl. VGE VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 1.5). Die Quervergleiche sind wie die gesamte Stelleneinreihung auf der Grundlage der Stellenbeschreibungen vorzunehmen (VGE VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 6.4). Folglich ist bei den Quervergleichen auf die Stellenbeschreibungen der Quervergleichsstellen abzustellen und nicht auf andere Akten betreffend die Überführung der Quervergleichsstellen, insbesondere nicht auf allfällige Verfügungen betreffend die Überführung der Quervergleichsstellen (vgl. VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6 m.H. auf VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 1.5). Damit sind die vom Regierungsrat eingereichten Stellenbeschreibungen der Stellen «Lehrperson Primarstufe (1. bis 5. Klasse Volksschule)» (Stellenbeschreibung Nr. [...]) sowie «Lehrperson Primarstufe (3. bis 8. Klasse Volksschule)» (Stellenbeschreibung Nr. [...]) einerseits sowie der weiteren Stellen «Interventionsspezialist Sondereinheit (SE) Basilisk» (Stellenbeschreibung Nr. [...]), «Berufsfeuerwehr Korporal/-in» (Stellenbeschreibung Nr. [...]) sowie «Interdisziplinäre/-r Projektleiter/-in Verkehrssteuerung» (Stellenbeschreibung Nr. [...]) die zur Feststellung des für die Quervergleiche mit diesen Stellen und damit des entsprechenden rechtserheblichen Sachverhalts massgeblichen Beweismittel. Weitere Akten betreffend die Überführung der Quervergleichsstellen wären nicht geeignet, die aufgrund der Stellenbeschreibung gebildete Überzeugung des Gerichts zu ändern (VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6). Der unterbliebene Beizug weiterer Akten durch den Regierungsrat ist daher nicht zu beanstanden.

2.1.2.4 Dies gilt auch für die von den Rekurrierenden im vorinstanzlichen Verfahren konkret verlangten Unterlagen. So betreffen die in anderen Bewertungsverfahren vorgenommenen konkreten Arbeitsbewertungen, dort vorgenommene Quervergleiche und Einschätzungen von Gleichstellungsfachpersonen ■ wie auch weitere Schritte ■ die Besonderheiten jener Verfahren. Hier für die Quervergleiche massgebend sind allein die dortigen Einreihungsentscheide auf der Grundlage der jeweiligen Stellenbeschreibungen. Folglich ist bei den Quervergleichen auf die Stellenbeschreibungen der Quervergleichsstellen abzustellen und nicht auf andere Akten betreffend die Überführung der Quervergleichsstellen, insbesondere nicht auf allfällige Verfügungen betreffend die Überführung der Quervergleichsstellen (vgl. VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 1.5). Weitere Akten sind daher nicht beizuziehen.

Weiter bezieht sich die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs auf «Unterlagen zur ■vollanalytischen Bewertung■», «Protokolle der Plausibilisierungsprüfung», «Unterlagen zur Erstellung des Einreihungsplans, der Funktionskette und der Modellumschreibungen». Der der Bewertung der einzelnen Stellen im Rahmen der sogenannten Systempflege zu Grunde liegende Einreihungsplan und die Modellumschreibungen gemäss dem Regierungsratsbeschluss Nr. 14/34/56 vom 18. November 2014 bilden Verwaltungsverordnungen (VGE VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.5.3). Sie richten sich nur an die Behörden und begründen grundsätzlich keine Rechte oder Pflichten der Privaten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 84; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014, § 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 (VGE VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.5.2 m.H. aufTschannen/Zimmerli/Müller, a.a.O., § 41 N 13;Wiederkehr, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, N 486). Sachlich beschränkt sich der Gehörsanspruch gemäss Art. 29 BV aber auf Gerichts- und Verwaltungsverfahren. Im Verfahren der Rechtsetzung besteht grundsätzlich kein Anspruch auf rechtliches Gehör (BGer 1C_441/2015 vom 18. November 2015 E. 2.4 m.H. auf BGE 121 I 230 E. 2c S. 232 f. mit Hinweisen). Dies gilt im Grundsatz auch für das Verfahren der Verwaltungsverordnungsgebung, zumal damit ebenfalls nicht unmittelbar Rechte und Pflichten der Einzelnen begründet werden. Etwas Anderes kann nur dann gelten, wenn in rechtsetzenden Erlassen individuell-konkrete Anordnungen aufgenommen werden, die bestimmte Personen gleich oder ähnlich wie konkrete Hoheitsakte in ihrer Rechtsstellung unmittelbar berühren (Waldmann, a.a.O., Art. 29 BV N 14). Die Rekurrierenden konkretisieren nicht, inwiefern dies auf die Unterlagen zutreffen soll, zu denen sie Einblick in Materialien verlangen.

Schliesslich verlangten die Rekurrierenden Einblick in «Unterlagen/Informationen zur Errichtung der Stellenbeschreibungen». Im Verfahren der Systempflege ist bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung 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.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, 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.2019.220/221 vom 17. November 2020 E. 2.4.1, VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, 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). Dies gilt ■ wie ausgeführt ■ auch für die Beurteilung von Quervergleichsstellen (VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6).

2.2 Weiter rügen die Rekurrierenden, dass ihnen keine Informationen darüber offengelegt worden seien, welche abteilungsübergreifende Quervergleiche im Verfügungsverfahren zur Einreihung ihrer Stelle vorgenommen worden seien. Es sei somit nicht nachgewiesen, ob bereits vor Erlass der Verfügungen Quervergleiche vorgenommen worden seien, weshalb davon auszugehen sei, dass vor Erlass der Verfügung keine abteilungsübergreifenden Quervergleiche vorgenommen worden seien.

Damit verkennen die Rekurrierenden die Funktion des Einspracheverfahrens. In diesem wurden abteilungsübergreifende Quervergleiche vorgenommen (vgl. angefochtener Entscheid E. 2.9 S. 20 ff.). Ob und inwiefern das rechtliche Gehör der Rekurrierenden im ursprünglichen Verfügungsverfahren verletzt worden ist, kann vorliegend offenbleiben. Diesem Verfahren schloss sich das Einspracheverfahren vor der nämlichen Instanz an. Das Einspracheverfahren dient der umfassenden Klärung des rechtserheblichen Sachverhalts und damit auch dem rechtlichen Gehör. Dabei bestehen grundsätzlich keine Kognitionsbeschränkungen. Mit der Vornahme abteilungsübergreifender Quervergleiche im Einspracheverfahren konnten allfällige Gehörsverletzung geheilt werden (VGE VD.20218.165 vom 10. Juli 2019 E. 2.2, VD.2017.52 vom 23. Juli 2018 E. 2.2).

2.3 Daraus folgt, dass eine Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht vorliegt, weshalb auch der auf Heilung des geltend gemachten Gehörsanspruchs gerichtete Verfahrensantrag auf Beizug sämtlicher Verfahrensakte des gesamten vorinstanzlichen Verfahrens (Einreihungsverfahren, Einspracheverfahren) und entsprechende Einsicht abzuweisen ist.

3. Rechtsgleichheit

Mit ihrem Rekurs rügen die Rekurrierenden zunächst eine Verletzung des verfassungsmässigen Grundrechts der Rechtsgleichheit bzw. des Grundsatzes «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und § 8 KV.

3.1 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss 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). 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). Wie von den Rekurrierenden explizit anerkannt wird, steht den politischen Behörden diesbezüglich ein grosser Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zu. 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 (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.2, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.2; vgl. Human Resources Basel-Stadt, Erläuterungen zur Stellenzuordnung vom 10. August 2015, S. 3, <https://www.arbeitgeber.bs.ch/kontakt/einspracheverfahren/grundlagen.html>).

3.3 Für die Bewertung der Stellen im Rahmen der Systempflege wird grundsätzlich für jede zweite Richtposition innerhalb der Funktionskette mit einer Modellumschreibung beschrieben, welches Anforderungsniveau vorausgesetzt wird (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.4, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3; vgl. Human Resources Basel-Stadt, Einreihungsplan und Modellumschreibungen vom 10. Oktober 2014 bzw. 18. November 2014, Erläuterungen S. 3, <https://www.arbeitgeber.bs.ch/kontakt/einspracheverfahren/grundlagen.html>). In den drei die Primarstufe betreffenden Funktionsketten bestehen Modellumschreibungen für je zwei Richtpositionen. So umfasst die Funktionskette 4001 «Lehrperson 1.-2. Klasse VS (Kindergarten)» die Modellumschreibungen 4001.12 und 4001.13, die Funktionskette 4002 «Lehrperson 1.-5. Klasse VS (Kindergarten - 3. Primar)» die Modellumschreibungen 4002.13 und 4002.14 sowie die Funktionskette 4003 «Lehrperson 3.-8. Klasse VS (1.-6. Primar)» die Modellumschreibungen 4003.14 und 4003.15. Für die Zuordnung zu den nichtumschriebenen Richtpositionen existiert eine differenzierte Praxis des Verwaltungsgerichts (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.4, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3, VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3). Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition genügt es grundsätzlich nicht, dass die Anforderungen der nächsttieferen Modellumschreibung (die grundsätzlich zwei Richtpositionen tiefer liegt) übertroffen und die Anforderungen der zugehörigen Modellumschreibung teilweise erfüllt werden. Für die Einreihung in eine umschriebene Richtposition müssen die Anforderungen der betreffenden Modellumschreibung grundsätzlich vielmehr vollumfänglich erfüllt sein (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.4, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.3; vgl. VGE VD.2017.75 vom 15. September 2017 E. 2.3). Eine Ausnahme gilt für die Zuordnung auf die unterste mit einer Modellumschreibung umschriebene Richtposition einer Funktionskette (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.4, 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.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.3, VD.2019.49-53 vom 21. Januar 2020 E. 3.4, VD.2019.39 vom 21. Januar 2020 E. 2.4,

VD.2018.243 vom 8. November 2019 E. 7).

3.4 Bezogen auf den vorliegenden Sachverhalt rügen die Rekurrierenden, es seien ohne vernünftigen Grund für die Einreihung der Stellen der Regellehrpersonen der Primarstufe drei Funktionsketten gebildet worden, was sachlich nicht haltbar sei.

3.4.1 Zur Begründung ihrer Rüge weisen sie darauf hin, dass für die Lehrpersonen im Bereich der Primarstufe für die ersten acht Klassen der Volksschule «drei Funktionsketten konstruiert» worden seien. Bei diesen drei Funktionsketten 4001 (Klassen 1 und 2 [Kindergarten]; Lohnklasse 12/13), 4002 (Klassen 1 bis 5; Lohnklasse 13/14) und 4003 (Klassen 3 bis 8; Lohnklasse 14/15) gebe es bei den Schuljahren und den Lohnklassen Überschneidungen. Die beiden Kindergartenjahre gehörten seit Einführung der interkantonalen Schulharmonisierung HarmoS zur Primarschule (mit acht Schuljahren), weshalb es von der Logik her naheliegend gewesen wäre, hierfür eine einzige Funktionskette zu erstellen. Dies hätte die Überprüfung der Einreichungsverfügung vereinfacht. Tatsächlich fänden sich im Einreichungsplan zahlreiche Funktionsketten (wie etwa die Funktionskette 4070 oder Funktionskette 4301) mit drei ausformulierten Modellumschreibungen und einer Bandbreite von fünf Lohnklassen. Die Bildung von drei Funktionsketten für die Stellen der Regellehrpersonen auf Primarschulstufe scheine einzig den Zweck zu erfüllen, die Überprüfbarkeit zu erschweren und die anderweitig nicht begründbaren Unterscheidungen zu veranschaulichen. Nur mit der Bildung von drei Funktionsketten sei es der Vorinstanz in den ursprünglichen Einreichungsverfügungen möglich, drei Stellen (Stellenbeschreibungen [...], [...] und [...]) drei unterschiedlichen Richtpositionen in unterschiedlichen Lohnklassen zuzuordnen. Immerhin habe die Vorinstanz ihre Stelle mit dem Einspracheentscheid der Richtposition 4002.14 zuordnet und somit die Funktionskette 4001 faktisch aufgehoben, ohne dies weiter zu begründen. Sie bleibe aber eine Erklärung schuldig, weshalb es nach wie vor gerechtfertigt sein soll, zwei Funktionsketten (4002 und 4003, welche sich um drei Schuljahre überschneiden) beizubehalten. Diese Unterscheidung und die darauf basierende Ungleichbehandlung lasse sich nicht vernünftig begründen und sei sachlich nicht haltbar, weshalb sie das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8. Abs. 1 BV und § 8 KV verletze.

3.4.2 Im Rechtsmittelverfahren kann auch die Zuordnung der Stellen auf die einzelnen Funktionsketten geprüft werden. Die Rekurrierenden machen aber nicht substantiiert geltend, weshalb die strittige Stelle einer anderen Funktionskette als der Funktionskette 4002 hätte zugeordnet werden sollen, respektive weshalb diese für die Bewertung der von ihnen ausgeübten Funktion nicht geeignet sein soll.

Die strittige Stelle wurde ursprünglich der Funktionskette 4001 für die beiden Kindergartenjahre zugeordnet. Im vorinstanzlichen Rekursverfahren wurde sie in die Funktionskette 4002 umgeteilt, deren Spektrum bis ins fünfte Schuljahr reicht. Es umfasst also nebst den beiden Kindergartenjahren auch die ersten drei Primarschuljahre. Insbesondere machen die Rekurrierenden nicht geltend, dass und warum ihre Stelle einer Funktionskette mit noch weiter entfernten Schuljahren zugeteilt werden sollte (vierte bis sechste Primarschulklasse; Funktionskette 4003). Im Übrigen ist nach der Vernehmlassung des Regierungsrats (Ziff. 29) ein Wechsel der Funktionskette ohne Weiteres möglich, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind.

3.5 Weiter rügen die Rekurrierenden, dass für die Lehrpersonen auf der Primarstufe drei verschiedene von keiner stelleninhabenden Person unterschriebene Stellenbeschreibungen

(Stellenbeschreibung [...]: 1-2 Klasse Volksschule [Kindergarten] alle Themenbereiche 32 Pflichtstunden; Stellenbeschreibung [...]: 1. bis 5. Klasse Volksschule mehrere Fächer 32 Pflichtstunden und Stellenbeschreibung [...]: 3. bis 8. Klasse Volksschule) erstellt seien, auf deren Grundlage eine unhaltbare Ungleichbehandlung erfolgt sei.

3.5.1 Vor diesem Hintergrund machen die Rekurrierenden unter Bezugnahme auf die Anleitung des damaligen Zentralen Personaldienstes (ZPD) geltend, dass die Unterzeichnung durch eine Stelleninhaberin obligatorisch sei (Anleitung Stellenbeschreibung vom 23. September 2016, [act. 5/4]). Ihre Stellenbeschreibung [...] sei daher nicht formell korrekt erstellt worden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sei die Erstellung von verschiedenen Stellenbeschreibungen für die Stelle der Lehrpersonen des Kindergartens und der Primarschule auch nicht unumgänglich gewesen. Sowohl das Erziehungsdepartement wie auch die Freiwillige Schulsynode FSS hätten zuerst nur eine einzige Stellenbeschreibung für alle Regellehrpersonen der Primarstufe erstellt. Erst auf Aufforderung des ZPD hin seien neben der Stellenbeschreibung [...] vom 16. Februar 2012 die beiden Stellenbeschreibungen [...] und [...] vom 23. August 2013 und mithin drei Stellenbeschreibungen erstellt worden. Aufgrund dieses Dissenses habe auch niemand die Stellenbeschreibungen unterzeichnet. Sie seien inhaltlich auch nahezu identisch. Die Stellenbeschreibungen würden sich zwar bezüglich der Stellenbezeichnung und damit auch des generellen Auftrages unterscheiden. Abgesehen von der Schulstufe sei dieser aber jeweils identisch umschrieben. Die Stellenbeschreibung [...] enthalte eine einzige Ergänzung bezüglich «Bildungsniveau für Übertritt in Sekundarstufe I erreichen». Da dieses Niveau aber alle Schülerinnen und Schüler erreichen müssten, könne sie nicht lohnrelevant sein. Auch Kindergartenlehrpersonen befänden über den Übertritt in die Primarschule und könnten nötigenfalls ein 3. Kindergartenjahr empfehlen. Trotz der grundsätzlich identischen Stellenbeschreibungen reihe die Vorinstanz ihre Stelle in eine tiefere Lohnklasse als die Stelle der Lehrpersonen der 3. bis 8. Klasse der Volksschule ein, was sich nicht vernünftig begründen lasse, sachlich nicht haltbar und deshalb rechtswidrig sei.

3.5.2 Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden kann aus dem Umstand, dass die Stellenbeschreibungen der Lehrpersonen auf der Primarstufe von keiner Stelleninhaberin und keinem Stelleninhaber unterzeichnet worden ist, nicht auf deren Ungültigkeit geschlossen werden. Wie ausgeführt ist bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung von der Stellenbeschreibung auszugehen, welche Basis des Bewertungsentscheides bildet (vgl. hiervor E. 2.1.2.3 f.; VGE VD.2020.27 vom 1. Dezember 2020 E. 1.6 m.H. auf VD.2019.54-55 vom 21. Januar 2020 E. 3.6, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.4, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.2). Gemäss § 3 Abs. 4 und § 8a Abs. 2 der Verordnung über die Einreihung von Stellen sowie die Einstufung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt (Einreihungsverordnung, EVO; SG 164.150) erfolgen die Erstellung und Anpassung von Stellenbeschreibungen in «Rücksprache mit mindestens einer Stelleninhaberin oder einem Stelleninhaber». Das Erstellen einer Stellenbeschreibung ist daher Aufgabe der vorgesetzten Stelle. Im Konfliktfall entscheidet bei einer Uneinigkeit über die Umschreibung einer Stelle daher die Linie über deren Inhalt, nicht die Mitarbeitenden (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.5.2 m.H. auf ZPD, Anleitung Stellenbeschreibung, Basel 23. September 2016, S. 5 und 20 [act. 5/4]). Damit ist die Unterzeichnung der Stellenbeschreibung durch eine Stelleninhaberin oder einen Stelleninhaber keine Gültigkeitsvoraussetzung (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020

E. 2.5.2). Auf diese Stellenbeschreibungen ist in der Folge abzustellen. Im Verfahren der Überführung einer Stelle im Rahmen der Systempflege kann deshalb nicht gerügt werden, dass die Stellenbeschreibung unrichtig sei (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.5.1 m.H. auf 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).

3.5.3 Ebenfalls nichts können die Rekurrierenden aus dem Umstand ableiten, dass für andere Stellen als die von ihnen selber ausgeübte eine andere Stellenbeschreibung erstellt worden ist. Die von den Rekurrierenden angesprochenen Stellenbeschreibungen unterscheiden sich bezüglich der jeweiligen Stufe, auf welcher die Lehrpersonen Unterricht erteilen, und damit im entsprechenden, von den jeweiligen Lehrinhalten gemäss dem Lehrplan 21 abhängigen Profil der Lehrtätigkeit. Damit liegt ein sachlicher Anknüpfungspunkt für die Erstellung verschiedener Stellenbeschreibungen vor. Für die Bewertung ihrer eigenen Stelle ist primär ihre eigene Stellenbeschreibung massgebend. In einem zweiten Schritt ist auf der Grundlage von Quervergleichen zu prüfen, ob diese Einreihung auch mit Blick auf andere Stellen korrekt erscheint. Auch Stellen mit anderen Stellenbeschreibungen, welche einer anderen Funktionskette zugeordnet worden sind, sind daher ungeachtet des Umstands, inwieweit sie sich in ihren Stellenbeschreibungen voneinander unterscheiden, miteinander zu vergleichen. Je übereinstimmender die Stellenbeschreibungen verschiedener Stellen sind, desto höhere Anforderungen sind an die Begründung abweichender Bewertungen zu stellen. Es ist daher nicht erkennbar, welchen Rechtsnachteil die Rekurrierenden aufgrund der Erstellung verschiedener Stellenbeschreibungen für verschiedene Stellen im Bereich der Primarstufe der Volksschule und ihrer Zuordnung auf die beiden Funktionsketten 4002 und 4003 erleiden könnten.

4. Stellenzuordnung

Mit der Vorinstanz ist daher die Überführung der Stelle der Rekurrierenden zunächst aufgrund ihrer Zuweisung zur Funktionskette 4002 unter Berücksichtigung der einzelnen vorausgesetzten Kompetenzen und Unterkompetenzen zu prüfen.

4.1 Lehrtätigkeit im Kindergarten

4.1.1 Die Rekurrierenden stellen dieser Prüfung zunächst in allgemeiner Form eine allgemeine Umschreibung ihrer Tätigkeit voran. Sie verweisen auf die von ihnen erfüllte Bildung junger Menschen im ersten Abschnitt ihrer Schullaufbahn auf der Grundlage des Lehrplans 21 und der Schullaufbahnverordnung mit Förderung ihrer Selbst-, Sozial-, Sach-, Lern- und Methodenkompetenz mit dem übergeordneten Ziel, die allgemein menschlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Anforderungen des Lebens bewerkstelligen zu können. Dem Kindergarten komme dabei eine Schlüsselrolle zu, zumal beim Eintritt gemäss Lehrplan 21 ein hohes Mass an Heterogenität der Kinder bestehe und die Kinder in Mehrjahrgangsklassen mit jährlichem Neuanfang unterrichtet würden. Sie leisteten wichtige Integrationsarbeit. Zudem bedürften auch die Eltern eines hohen Masses an Betreuung und systemischer Begleitung. Den Rekurrierenden obliege die Einschätzung des Entwicklungsstands der Kinder, sie hätten gegebenenfalls Gefährdungsmeldungen einzuleiten und über den Übertritt in die Primarschule zu befinden. Daraus folge, dass die hohen Anforderungen und Belastungen der Stelle mit jenen der Tätigkeit von Lehrpersonen an den Primarschulen «vergleichbar und mindestens gleichwertig» seien. Wie es sich damit verhält, ist auf der Grundlage der Beurteilung dieser Anforderungen der Stelle nach Massgabe der einzelnen vorausgesetzten Kompetenzen und Unterkompetenzen zu

beurteilen und in der Folge im Quervergleich zu überprüfen.

4.1.2 Nicht weiter einzutreten ist auf die Rüge der Rekurrierenden, wonach die Vorinstanz die Abweichung von den bisherigen Einschätzungen und Zuordnungen nicht erläutere. Soweit im Einspracheverfahren zugunsten von Einsprechenden von den bisherigen Beurteilungen abgewichen wird, erleiden sie dadurch zum vornherein keinen Rechtsnachteil. Schliesslich kann entgegen der offenbar bestehenden Auffassung der Rekurrierenden vor dem Hintergrund des unbestrittenen Bewertungsspielraums bei der Bewertung von Stellen (vgl. oben E. 3.1) zum vornherein auch keine «Unfehlbarkeit» eines Bewertungssystems verlangt werden. Die Anwendung jedes Bewertungsrahmens ist vielmehr im Einzelnen auf der Grundlage der Bewertung der einzelnen Kompetenzen einerseits und von Quervergleichen andererseits zu überprüfen.

4.2 Selbständigkeit

Die Anforderungen an die Unterkompetenz Selbständigkeit werden mit den Unterkriterien Gestaltungs-, Handlungs- und Entscheidungsfreiraum beschrieben (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 5 f.). Es ist unbestritten, dass die Rekurrierenden diesbezüglich die Anforderungen der Modellumschreibung 4002.14 erfüllen. Unbestritten ist, dass diese Unterkompetenz in der Modellumschreibung 4002.14 und der Modellumschreibung 4003.15 identisch umschrieben ist und die entsprechenden Anforderungen bewerteterisch gleich zu gewichten sind.

4.3 Flexibilität

Ebenfalls unstrittig ist, dass die sich aus der Aufgabenvielfalt, dem Bekanntheitsgrad der Aufgaben und der Häufigkeit der Wechsel bei der Erfüllung der Aufgaben ergebenden Anforderungen der Stelle der Rekurrierenden bezüglich Flexibilität die Anforderungen der Modellumschreibung 4002.14 erfüllen. Im Weiteren ist anerkannt, dass die diesbezüglichen Anforderungen gemäss Modellumschreibung 4003.15 identisch umschrieben werden.

4.4 Kommunikationsfähigkeit

4.4.1 Die Anforderungen betreffend die Unterkompetenz Kommunikationsfähigkeit werden über den Schwierigkeitsgrad der zu übermittelnden Botschaft, den Schwierigkeitsgrad bzw. die Brisanz der Übermittlung und die Heterogenität des Empfängerkreises beschrieben (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 5 und 9). Die Modellumschreibung 4002.14 setzt diesbezüglich die Übermittlung von «mehrheitlich anspruchsvollen Inhalten mit teilweise sensitivem Charakter an einen Empfängerkreis mit mittlerer Heterogenität» voraus (act. 7/7). Es ist unbestritten, dass die Stelle der Rekurrierenden diese Voraussetzungen erfüllt. Die Rekurrierenden machen aber geltend, dass darüber hinaus auch die höheren Anforderungen der Modellumschreibung 4003.15 bezüglich des Schwierigkeitsgrades der zu übermittelnden Botschaften erfüllt werden. Diese setzt diesbezüglich die Übermittlung von «anspruchsvollen» Inhalten voraus (act. 9/35).

4.4.2 Die Vorinstanz hat dazu erwogen, der Schwierigkeitsgrad der Übermittlung bemesse sich daran, ob der Inhalt der Botschaften einfach oder schwierig sei. Dies hänge mit dem Abstraktionsgrad zusammen. Im Kindergartenalltag sei der Inhalt der Botschaften gegenüber den Kindern eher einfacher bzw. konkreter Natur, weshalb sich die Botschaften von Kindergartenlehrpersonen vorwiegend durch einen einfachen Übermittlungsinhalt charakterisierten. Demgegenüber könnten Gespräche mit den Eltern oder Fachpersonen

einen gewissen Abstraktionsgrad aufweisen. Insgesamt sei daher gemäss Systematik von der Übermittlung von mehrheitlich anspruchsvollen Inhalten auszugehen.

4.4.3 Dem halten die Rekurrierenden entgegen, es werde nicht erläutert, weshalb sich die Übermittlung bei den Lehrpersonen der 3. bis 8. Klasse durchwegs auf anspruchsvolle Inhalte beziehen solle. Diese Unterscheidung sei sachlich nicht begründbar. Das Alter der unterrichteten Kinder könne die unterschiedliche Beurteilung nicht rechtfertigen. Im Unterschied zu den weiteren Schulstufen handle es sich bei den Lehrpersonen auf der gesamten Primarstufe noch nicht um Fachlehrer. Auch die in der direkten Kommunikation zu lösenden Alltagsprobleme der Schülerinnen und Schüler würden sich betreffend ihre Komplexität in der gesamten Primarstufe nicht wesentlich unterscheiden. Wie die Stelle der Lehrpersonen der 3.-8. Klasse Volksschule erreiche daher auch die Stelle der Rekurrierenden in der Unterkompetenz Kommunikationsfähigkeit die Anforderungen gemäss Modellumschreibung 4003.15.

4.4.4 Die Ausprägung des Übermittlungsinhalts hängt vom Abstraktionsgrad des Inhalts der jeweiligen Botschaft ab. Bei Lehrpersonen bestimmt sich dieser wesentlich durch den Inhalt des Unterrichts. Wie die Vorinstanz mit ihrer Vernehmlassung in überzeugender Weise ausführt, ist für das unterschiedliche Anforderungsniveau vor allem die Kommunikation im Zusammenhang mit dem Unterricht und auch mit den Eltern entscheidend.

Dem halten die Rekurrierenden replicando entgegen, dass die Vorinstanz bei der Beurteilung des Abstraktionsgrades somit nur die Komponente «zu übermittelnde Materie» berücksichtige. Dieser Einwand geht an der Sache vorbei. Im Unterschied zum Schwierigkeitsgrad resp. der Brisanz der Übermittlung bezieht sich das Unterkriterium des Schwierigkeitsgrades der zu übermittelnden Botschaft just auf den Inhalt der Botschaft und in diesem Sinne auf die «zu übermittelnde Materie». Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die von Kindergartenlehrpersonen übermittelten Botschaften sich nicht nur auf mehrheitlich anspruchsvolle Inhalte, sondern auf anspruchsvolle Inhalte bezieht. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung zutreffend ausgeführt hat, nimmt die Abstraktion der Lehrinhalte von dem wesentlich am spielerischen Lernen orientierten Kindergartenalltag im Unterricht an der Primarschule bis zum 8. Schuljahr der Volksschule aufgrund der zu vermittelnden fachlichen und überfachlichen Kompetenzen stetig zu. Die Kompetenzen zum systematischen Lernen werden kontinuierlich auf- und ausgebaut und die Entwicklung hin zum abstrakten Denken wird weiter vorangetrieben. Schliesslich erfolgt am Ende der 8. Klasse der Volksschule der Übertritt in die Sekundarstufe I mit der hierfür notwendigen fächerorientierten Einschätzung und Beurteilung der schulischen Leistungsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler (vgl. Handreichung Schullaufbahn, Mappe B ■ Primarstufe, act. 9/27). Diese Entwicklung illustriert die Vorinstanz überzeugend an den Lernzielen im Fach Mathematik, die mit zunehmenden Schuljahren anspruchsvoller werden; von der einfachen Addition und Subtraktion in den ersten Schuljahren bis zu anspruchsvolleren Begriffen und Operationen in der 5. bis 8. Klasse der Volksschule.

Entgegen der replicando geäusserten Auffassung der Rekurrierenden ist für die Bewertung der Kommunikationsfähigkeit von den Anforderungen an die Stelleninhaberinnen und -inhaber auszugehen. Bei Kindern mit einem früheren Entwicklungsstand ist von den Kommunikationspartnerinnen und -partnern weniger abstrakt und komplex zu kommunizieren, woraus sich entsprechend verminderte Anforderungen ergeben. Es ist nicht zu beanstanden, wenn daraus für Lehrpersonen an der Primarschule höhere Anforderungen

an die Kommunikation als für Lehrpersonen im Kindergarten abgeleitet werden. Mit der Vorinstanz ist daher festzustellen, dass die Stelle der Rekurrierenden die Anforderungen der Modellumschreibung 4002.14, nicht aber jene der Modellumschreibung 4003.15 erfüllt.

4.5 Kooperations- und Teamfähigkeit

4.5.1 Bezüglich der Unterkompetenz Kooperations- und Teamfähigkeit werden die Unterkriterien Schwierigkeitsgrad der Aufgaben, Grösse der Gruppe sowie Interessen und Standpunkte der Partnerinnen und Partner unterschieden (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 5). Die Vorinstanz hat diesbezüglich erwogen, die Stellenbeschreibung Nr. [...] lasse auf die Bearbeitung von Problemstellungen (pädagogische Fragestellungen) in einer kleinen Gruppe mit Partnerinnen und Partnern mit ähnlichen Interessen und Standpunkten schliessen. Der Schwierigkeitsgrad der Stelle bezüglich der Kooperations- und Teamfähigkeit entspreche somit den Anforderungen der Modellumschreibung 4002.14.

4.5.2 Mit der Rekursbegründung halten die Rekurrierenden demgegenüber dafür, dass ihre Stelle wie jene der Lehrpersonen der 3. bis 8. Klasse Volksschule auch die Anforderungen der Modellumschreibung 4003.15 bezüglich der Unterkompetenz «Kooperations- und Teamfähigkeit» erfülle. Diese verlangt die «Bearbeitung anspruchsvollerer Problemstellungen (pädagogische Fragestellungen) in einer mittelgrossen Gruppe mit Partnern mit teilweise unterschiedlichen Interessen und Standpunkten» (act. 9/35). Damit unterscheiden sich die beiden Modellumschreibungen sowohl hinsichtlich des Schwierigkeitsgrads der Aufgaben, der Grösse der Gruppe wie auch der Interessen und Standpunkte der Partnerinnen und Partner.

4.5.3 Die Rekurrierenden machen geltend, die Stellenbeschreibungen [...], [...] und [...] seien betreffend Ziffer 5, «Schule», Ziffer 8 sowie Ziffer 9 absolut identisch. Bildeten also die Stellenbeschreibungen die Basis für die Zuordnungen zu den Modellumschreibungen, so könnten identische Stellenbeschreibungen nur zur Zuordnung zu identischen Modellumschreibungen führen.

Bezüglich der «Zusammenarbeit mit anderen Stellen» sieht die Stellenbeschreibung Nr. [...] der Rekurrierenden eine regelmässige Zusammenarbeit mit Schulen/Tagesstrukturen, Eltern-/Schulrat, Erziehungsdepartement (ED) Bildung/Jugend, Familie und Sport (SPD, AKJS) sowie dem Kinder- und Jugendgesundheitsdienst vor. Hinzu kommt als Mitarbeit in Gremien jene in Schul-, Fach-/Stufenkonferenz. Schliesslich wird als Möglichkeit die Leitung im Schulkonferenzvorstand sowie in der Fach-/Stufenkonferenz genannt. In den Stellenbeschreibungen Nr. [...] (Lehrperson Primarstufe, 3. bis 8. Klasse Volksschule) wie auch Nr. [...] (Lehrperson Primarstufe, 1. bis 5. Klasse Volksschule, mehrere Fächer) wird die Zusammenarbeit mit anderen Stellen ■ wie von den Rekurrierenden geltend gemacht ■ gleich umschrieben. Die gleiche Umschreibung der Zusammenarbeit führt aber entgegen der Auffassung der Rekurrierenden nicht zwingend zur gleichen Beurteilung der entsprechenden Anforderungen an die Kooperations- und Teamfähigkeit. Zwar ist bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung von der Stellenbeschreibung auszugehen, welche Basis des Bewertungsentscheides bildet. Bei der Interpretation dieser Stellenbeschreibung können aber etwa die Ausführungen der Rekurrierenden als Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber und deren Vorgesetzten berücksichtigt werden (vgl. hiervor E. 2.1.2.3. f.; 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). Die Stellenbeschreibung ist daher hinsichtlich der

daraus resultierenden Anforderungen im Einzelfall zu beurteilen. Dies kann auch bei gleichlautender Umschreibung von Aufgaben zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

4.5.4 Mit Bezug auf die gemeinsam zu lösenden Aufgaben hat die Vorinstanz die Unterschiede zwischen Kindergarten und Primarschule in ihrer Vernehmlassung zutreffend herausgearbeitet. Der Einbezug von Fachpersonen erfolge zur Unterstützung von einzelnen Kindern beim Übertritt in die Primarschule. Die Zusammenarbeit beschränke sich dabei auf die Frage, wie und in welchem Umfang eine Unterstützung des betroffenen Kindes im Hinblick auf den Unterricht erfolgen könne. Kein Gegenstand der Kooperation sei hingegen die Therapie eines Problems eines Kindes durch die Fachperson selber. Dies entspreche insgesamt der Bearbeitung von Problemstellungen. Demgegenüber gebe der Lehrplan 21 klarere zeitliche Vorgaben für das Erreichen einzelner, zu überprüfender Lernschritte vor. In der Primarschule werde die Bandbreite dessen, was vorausgesetzt werde und was noch tolerierbar sei, (von Schuljahr zu Schuljahr) immer kleiner. Gleichzeitig werde das unterschiedliche Leistungsvermögen der Schülerinnen und Schüler zunehmend sichtbar, weshalb im Hinblick auf den Übertritt in einen Leistungszug der Sekundarschule I eine gezieltere Förderung zu erfolgen habe, welche mit allen involvierten Lehrpersonen sowie der Schulleitung auch hinsichtlich des Bezugs von Fachpersonen zu prüfen sei. Für Kinder mit mehr Förderbedarf stünden in jeder Schule Förderangebote zur Verfügung (Heilpädagogik, Logopädie, Psychomotorik, Deutsch als Zweitsprache und Begabtenförderung), womit eine enge Zusammenarbeit aller involvierten Personen verbunden sei. Dabei sei gemeinsam festzulegen, wie die Vorgaben des Lehrplans erfüllt werden können und wie der Unterricht entsprechend gemeinsam auszugestalten sei. Daher lägen bei der Stelle Lehrperson Primarstufe (3. bis 8. Klasse Volksschule) «anspruchsvollere» Problemstellungen vor, die gemeinsam zu lösen seien.

Gegen diese überzeugende, differenzierende Beurteilung des Rahmens und der dadurch begründeten Anforderungen an die Kooperations- und Teamfähigkeit vermögen die Rekurrierenden replicando keine überzeugenden Argumente vorzutragen. Die von ihnen genannten Anforderungen an die Einführung der Kinder in den Kindergarten betreffen nicht die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und ■partnern. Nicht erkennbar ist auch, welchen Einfluss diesbezüglich das Alter der unterrichteten Kinder hat, wie dies die Rekurrierenden replicando geltend machen.

4.5.5 Auch bei der Gruppengrösse im Rahmen der gemeinsamen Leistungserbringung sind Unterschiede zwischen Kindergarten und Primarschule erkennbar. Diese resultieren bereits aus dem Umstand, dass in einem Klassenverband der Primarschule aufgrund des fächerspezifischeren Unterrichts notorischerweise mehr Lehrpersonen als im Kindergarten involviert sind. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Grösse der Gruppe, mit der zu kooperieren ist, bei den Lehrpersonen in der Primarschule anders als bei den Rekurrierenden beurteilt hat. Die Rekurrierenden konkretisieren nicht, weshalb bei ihrer Stelle nicht mehr von einer «kleinen» Gruppe mit kleinen Anforderungen bezüglich der Gruppenzusammensetzung im Sinne der Systematik (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 11) ausgegangen werden kann.

4.5.6 Schliesslich substantiieren die Rekurrierenden auch nicht, weshalb bei der Kooperation bei ihrer Stelle mit Bezug auf die Interessen und Standpunkte der Partnerinnen und Partner nicht mehr von ähnlichen Interessen und Standpunkten im Sinne der Modellumschreibung 4002.14 ausgegangen werden kann und stattdessen von teilweise unterschiedlichen Interessen und Standpunkten ausgegangen werden muss. Wie die Vor-

instanz in ihrer Vernehmlassung ausgeführt hat, ist aber nachvollziehbar, dass bei der Kooperation mit mehreren Lehrpersonen in einem Klassenverband der Primarschule eher Differenzen bei den Standpunkten bezüglich der Förderung oder Anleitung einzelner Kinder entstehen können.

4.5.7 Insgesamt ist daher die unterschiedliche Bewertung der Anforderungen an die Kooperations- und Teamfähigkeit bei der Stelle der Rekurrierenden und jener der Primarschullehrpersonen wie auch die Beurteilung der entsprechenden Anforderungen aufgrund der Stellenbeschreibung Nr. [...] nicht zu beanstanden.

4.6 Führung

4.6.1 Bezüglich der Unterkompetenz Führung setzt die Modellumschreibung 4002.14 die Erteilung von Unterricht in mehreren Fächern an eine grössere bis grosse Anzahl von Lernenden im Rahmen des Lehrplans voraus. Demgegenüber verlangt die Modellumschreibung 4003.15 die Erteilung von Unterricht in mehreren Fächern an eine grosse Anzahl von Lernenden im Rahmen des Lehrplans. Die beiden Modellumschreibungen unterscheiden sich damit hinsichtlich der Grösse der zu führenden Klasse respektive bei der vorausgesetzten Führungsspanne.

4.6.2 Mit ihrem Rekurs rügen die Rekurrierenden, dass die Vorinstanz nicht dargelegt habe, wie aufgrund der Systematik die Beschreibung einer kleinen, grösseren oder grossen Anzahl von Schülerinnen und Schülern zu konkretisieren sei. Bereits der Begriff der grösseren Gruppe werde nur noch von einer grossen oder sehr grossen Gruppe übertroffen, während auf der anderen Seite sechs Abstufungen von einer «sehr kleinen» bis «mittleren bis grösseren» Gruppe bestünden. Es sei nicht erkennbar, wie bei Klassen diese Abstufung auf Schülerzahlen umgelegt werden bzw. weshalb eine solche Feinabstimmung für die Einreihung in die Lohnklasse relevant sein soll.

4.6.3 Darin kann den Rekurrierenden nicht gefolgt werden. Wie im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt wird, ist die Klassengrösse offensichtlich wesentlich für die Anforderungen an die Führung von Schülerinnen und Schüler. Sie ist daher auch notorischerweise immer wieder Gegenstand von bildungspolitischen Auseinandersetzungen. Sie ist daher bei der Unterkompetenz Führung mit Grund als bewertungsrelevantes Kriterium vorgesehen worden. Wie alle Kriterien zur Umschreibung der einzelnen Kompetenzen und Unterkompetenzen ist die Zahl der zu führenden Personen nach Massgabe der jeweiligen Führungsaufgabe im Rahmen von einer sehr kleinen bis zu einer sehr grossen Gruppe gemäss der Systematik (vgl. Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 12) im Rahmen der Bewertung zu konkretisieren. Dabei darf auch auf den gesetzlichen Rahmen der Klassengrössen gemäss § 67b Abs. 1 des Schulgesetzes (SG 410.100) abgestellt werden. Danach gilt für den A-Zug der Sekundarschule eine Höchstzahl von 16 Schülerinnen und Schülern, im Kindergarten von 20 Schülerinnen und Schülern, im E-Zug der Sekundarschule von 23 Schülerinnen und Schülern und in der Primarschule, im P-Zug der Sekundarschule sowie in den Mittelschulen und Wirtschaftsmittelschulen von 25 Schülerinnen und Schülern. Daraus folgt, dass die Klassengrösse im Kindergarten im Vergleich zu anderen Schulen reduziert ist. Sie ist ■ wie von der Vorinstanz erwogen worden ist ■ insbesondere im Vergleich zur Primarschule um rund 20 % kleiner. Diese gesetzliche Regelung findet, wie im angefochtenen Entscheid substantiiert worden ist, auch in den realen Klassengrössen auf den beiden Stufen der Primarstufe ihren Ausdruck. Dies erschiene selbst unter Berücksichtigung des von den

Rekurrierenden geltend gemachten höheren Betreuungsaufwands auf ihrer Stufe relevant. Es kann daher offenbleiben, ob Betreuung mit Führung gleichgesetzt werden kann, was von der Vorinstanz mit dem Hinweis, Führung bedeute fachliche Instruktion und nicht Betreuung, bestritten wird. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn bei den Kindergartenlehrpersonen von einer grösseren bis grossen Anzahl von Lernenden, bei der Primarschule aber von einer grossen Anzahl von Schülerinnen und Schülern ausgegangen wird.

Dem halten die Rekurrierenden entgegen, dass es in der Primarschule Zeiten gebe, in denen die Klasse etwa beim Parallelunterricht halbiert oder reduziert werde oder mehr als nur eine Lehrperson im Teamteaching anwesend sei. Dies wird von der Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung nicht bestritten. Es ist aber notorisch, dass auch im Kindergarten die Klassen etwa an den nicht unterrichtsfreien Nachmittagen halbiert werden. Hinzu kommt gemäss dem Hinweis der Vorinstanz die halbstündige Einlaufzeit im Kindergarten. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen Kindergarten und Primarschule vermögen die unterschiedliche Führungsspanne daher nicht aufzuheben.

Schliesslich vermag auch der Umstand, dass im Kindergarten Mehrjahrgangsklassen unterrichtet werden, den durch die Schülerzahlen begründeten Unterschied in der Führungsspanne nicht aufzuwiegen. Abgesehen vom Umstand, dass auch in der Primarschule aufgrund des unterschiedlichen Förderbedarfs der einzelnen Kinder eine Binnendifferenzierung in der Klasse erfolgen muss, erleichtert die durch die Ergänzung der fortbestehenden Klassenhälfte mit den Kindern des neuen Jahrganges bewirkte Kontinuität im Kindergarten auch die Führungsaufgabe, während in der Primarschule jeweils wieder gänzlich neue Klassen zu formen oder zu übernehmen sind.

4.6.4 Die Zuordnung der Führungsaufgabe der Rekurrierenden zur Modellumschreibung 4002.14 ist daher nicht zu beanstanden.

Unbestritten ist, dass bei der Stelle der Rekurrierenden keine führungsunterstützenden Aufgaben vorgesehen und zu bewerten sind.

4.7 Wissen

Wissen beschreibt das erforderliche Wissen und die erforderlichen Fähigkeiten, welche zur Ausübung einer Stelle systematisch erworben werden müssen. In den Umschreibungen der Ausbildung wird der direkteste, idealtypische Ausbildungsweg hinterlegt. Das für die Ausübung der Stelle erforderliche Wissen setzt gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...] eine Ausbildung auf Niveau Fachhochschule Bachelor voraus. Dies entspricht den Anforderungen der Modellumschreibung 4001.13 sowie denjenigen der Modellumschreibung 4002.14. Es ist dabei unbestritten, dass auch die Stellenbeschreibungen [...] sowie [...] für die Lehrpersonen der Primarschule die gleichen Ausbildungsanforderungen stellen und der Ausbildung der Rekurrierenden daher der gleiche «Wissenswert» zukommt wie jener der Primarlehrerinnen und -lehrer. Daraus können die Rekurrierenden aber nicht ableiten, dass die Einreihung in eine höhere Lohnklasse oder die Unzulässigkeit der Zuordnung zur Modellumschreibung 4002.14 folgen könnte. Es ist notorisch, dass die verschiedenen Modellumschreibungen auf unterschiedlicher Stufe identische Ausbildungsvoraussetzungen verlangen. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung diesbezüglich ausführt, kennt der Kanton kein Ausbildungsprimat. Die Anforderungen an eine Ausbildung ist vielmehr bloss ein Kriterium unter anderen und ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung bei der Bewertung

von Stellen zu gewichten.

4.8 Kenntnisse und Fertigkeiten

4.8.1 Betreffend die Unterkompetenz Kenntnisse und Fertigkeiten werden die Unterkriterien Praxiskenntnisse, Kenntnisse der Prozesse und Abläufe und Fertigkeiten unterschieden (Erläuterungen zur Stellenzuordnung, a.a.O., S. 5). Die Modellumschreibung 4002.14 verlangt grundlegende Praxis- und Umsetzungskenntnisse vorwiegend innerhalb mehrerer Sachbereiche und gewisse Kenntnisse der Prozesse und Abläufe vorwiegend innerhalb einer Dienststelle. Demgegenüber werden nach der ansonsten identischen Modellumschreibung 4003.15 grundlegende bis erhöhte Praxis- und Umsetzungskenntnisse verlangt. Die beiden Modellumschreibungen unterscheiden sich damit hinsichtlich des Niveaus der vorausgesetzten Praxiskenntnisse, welche zusätzlich zur Aus- und Weiterbildung erworben werden müssen.

4.8.2 Die Rekurrierenden rügen zwar die Feststellung der Vorinstanz, dass für die Stelle der Kindergartenlehrpersonen grundlegende Praxis- und Umsetzungskenntnisse vorausgesetzt werden. Sie konkretisieren aber nicht, inwiefern bei ihrer Aufgabenerfüllung weitergehende bis erhöhte Praxis- und Umsetzungskenntnisse verlangt werden. Sie machen allein geltend, dass diesbezüglich kein Unterschied zu den Lehrpersonen in der Primarschule bestehe, was von der Vorinstanz anerkannt worden sei. Wie die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung nachvollziehbar erläutert, beziehen sich die erforderlichen Praxiskenntnisse auf der Stufe Primarschule auf verschiedene Methoden zur Übermittlung des zu lehrenden Schulstoffes, welche mit zunehmendem Abstraktionsgrad des Schulstoffes stärker individualisiert angewandt werden müssten. Die Anforderungen an die Kenntnisse und Fertigkeiten erhöhten sich daher mit dem Schwierigkeitsgrad des zu vermittelnden Stoffes und den dadurch erhöhten Anforderungen. Soweit die Rekurrierenden dem replicando den Hinweis auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Schülerinnen und Schüler in Kindergarten und Primarschule entgegenhalten, blenden sie aus, dass die Methoden der Schulstoffvermittlung wesentlich vom jeweiligen Gegenstand abhängig sind. Sie führen nicht aus, dass der tiefere Entwicklungsstand der Kinder im Kindergarten höhere Anforderungen an Praxiskenntnisse stellen würde. Die Bewertung der Vorinstanz ist daher nicht zu beanstanden.

4.9 Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen

Mit Bezug auf die Rubrik Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen im Sinne der verschiedenen Beanspruchungen und speziellen Arbeitsbedingungen, welche mit der Ausübung einer Stelle verbunden sind, sind die Modellumschreibungen 4002.14 und 4003.15 hinsichtlich der psychischen Beanspruchungen sowie der Beanspruchung eines Sinnesorgans identisch und verlangen diesbezüglich jeweils gelegentliche Beanspruchungen mit gewisser Intensität. Die Modellumschreibung 4002.14 umschreibt darüber hinaus die gelegentliche physische Beanspruchung einer Art (Hand, Arm oder Körper) mit geringer Intensität und eine kleine Anzahl von vereinzelt vorkommenden Umgebungseinflüssen mit geringer Intensität.

Daraus folgern die Rekurrierenden, dass ihre Stelle insgesamt die entsprechende Umschreibung in Modellumschreibung 4003.15 erfülle und sogar übertreffe. Daraus allein können die Rekurrierenden aber nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr ist im Rahmen einer Gesamtbetrachtung im Quervergleich zu prüfen, ob diese besonderen, über die umschriebenen Beanspruchungen auf der Stufe Primarschule hinausgehenden Belastungen

bewerterisch von Bedeutung sind.

4.10 Zusammenfassung

Zusammenfassend ist die Bewertung der Vorinstanz, dass die Stelle der Rekurrierenden den Anforderungen der Modellumschreibung 4002.14 entspricht, nicht zu beanstanden.

5. Quervergleiche

5.1 Mit ihrem Rekurs rügen die Rekurrierenden, dass «keine formell korrekten Quervergleiche vorgenommen» worden seien.

5.1.1 Sie machen dabei geltend, dass ein Quervergleich mit der Stelle «Lehrperson 3. bis 8. Klasse Volksschule» gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...] zeige, dass ihre Stelle in die Lohnklasse 15 eingereiht werden müsse. Weiter rügen sie, dass in Verletzung von § 5 LG erklärermassen kein ED-interner abteilungsübergreifender Quervergleich vorgenommen worden sei. Soweit die Vorinstanz behaupte, es sei mit zwei Quervergleichen innerhalb der Abteilung Volksschule eine «stimmige Systematik» sichergestellt worden, werde dies weder begründet noch nachvollziehbar belegt.

5.1.2 Soweit die Rekurrierenden wiederum geltend machen, es sei nicht irrelevant, wann diese Quervergleiche vorgenommen worden seien, kann ihnen nicht gefolgt werden. Im Rahmen des Einspracheverfahrens war die ursprüngliche Verfügung mit voller Kognition von der gleichen Instanz vollumfänglich zu überprüfen (vgl. oben E. 2.2). Dies gilt umso mehr, als mit dem Einspracheentscheid die ursprüngliche Verfügung aufgehoben und eine neue Einreihung der Stelle der Rekurrierenden vorgenommen worden ist. Den Rekurrierenden wäre daher selbst dann kein Nachteil entstanden, wenn die Quervergleiche erst im Einspracheverfahren vorgenommen worden wären, weshalb auf die entsprechende Rüge nicht weiter einzutreten ist.

5.1.3 Der Rüge der fehlenden Vornahme abteilungsübergreifender Quervergleiche hält die Vorinstanz entgegen, dass im angefochtenen Entscheid von einem zu eng gefassten Abteilungsbegriff ausgegangen worden sei. Abteilungen seien nicht bloss die Volksschule, Mittelschule und die Berufsbildung. Vielmehr seien auch der Kindergarten, die Primarschule und die Tagesbetreuung Abteilungen.

Abteilungsübergreifende Quervergleiche bilden (nebst der Zuordnung der einzureihenden Stelle auf die Richtposition und der Berücksichtigung der Organisationsstruktur) einen Bestandteil der gesetzlichen Einreihungsmethodik nach den Grundsätzen der Arbeitsbewertung gemäss § 5 LG (vgl. E. 3.2). Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, dienen die Quervergleiche der Einhaltung des Grundsatzes «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit». Es sind daher primär Funktionen zu vergleichen, die sich bezüglich der zu erfüllenden Aufgabe ähnlich sind. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass zunächst ein Vergleich mit anderen Stellen mit Bildungsauftrag vorgenommen worden ist.

5.2 Weiter beziehen sich die Rekurrierenden auf den Vergleich ihrer Stelle mit jenen der Lehrpersonen an der Primarschule.

Zum Vergleich der Stellen «Lehrperson Primarstufe 1.-2. KL VS (Kindergarten) alle Themenbereiche» gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...] und «Lehrperson 3. bis 8. Klasse Volksschule» gemäss Stellenbeschreibung [...] hat die Vorinstanz auf das unterschiedliche Alter der zu unterrichtenden Kinder und die unterschiedlichen Schuljahre verwiesen, welche Einfluss auf die gestellten Anforderungen und geforderten Kompetenzen hätten.

Demgegenüber wehren sich die Rekurrierenden gegen die «gefestigte Grundhaltung» der Vorinstanz, dass die Arbeit mit jüngeren Kindern weniger anspruchsvoll sei als jene mit älteren Kindern. Diese Grundhaltung lasse sich jedoch weder objektiv begründen noch sei sie sachlich haltbar, seien die Anforderungen doch gleichwertig.

Wie den vorstehenden Erwägungen entnommen werden kann, hat der Vergleich der Bewertung der Stelle «Lehrperson Primarstufe 1.-2. KL VS (Kindergarten) alle Themenbereiche» gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...] und der Stelle «Lehrperson 3. bis 8. Klasse Volksschule» gemäss Stellenbeschreibung [...] neben Übereinstimmungen auch Unterschiede bezüglich der Anforderungen belegt. Während die Anforderungen bezüglich der Unterkompetenzen Selbständigkeit, Flexibilität und Wissen gleich sind (vgl. dazu die E. 4.2, 4.3, 4.7) bestehen bei den anderen Unterkompetenzen Differenzen. Die Rekurrierenden erfüllen bei der Rubrik Beanspruchungen weitergehende Voraussetzungen (vgl. E. 4.9). Bei anderen Unterkompetenzen bleibt die strittige Stelle jedoch hinter den Anforderungen der Modellumschreibung 4003.15 zurück. So geht die Modellumschreibung 4003.15 in mehreren Unterkompetenzen über die Anforderungen der strittigen Stelle hinaus, namentlich bezüglich der Unterkompetenzen Kommunikationsfähigkeit (Schwierigkeitsgrad der zu übermittelnden Lerninhalte, vgl. E. 4.4), Kooperations- und Teamfähigkeit (Schwierigkeit der Problemstellungen, Gruppengrösse, Interessenlage der Partner, vgl. E. 4.5), Führungskompetenz (Zahl der Lernenden, vgl. E. 4.6), Kenntnisse und Fertigkeiten (Methoden der Schulstoffvermittlung, vgl. E. 4.8) sowie bezüglich der psychischen Beanspruchungen (stärkere Gewichtung der Verantwortung für Promotionsentscheide betreffend den Übertritt in die Sekundarstufe, vgl. E. 4.9).

Insbesondere ist auch darauf hinzuweisen, dass die Modellumschreibung 4003.15 nur erfüllt wird, wenn auch Schülerinnen und Schüler der 4. bis 6. Klasse der Primarschule (6. bis 8. Schuljahr) unterrichtet werden, während die Lehrpersonen Primarstufe (1. bis 5. Klasse Volksschule) gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...] in den beiden Schuljahren im Kindergarten sowie den ersten drei Schuljahren in der Primarschule eingesetzt werden. Lehrkräfte, die in den ersten drei Schuljahren der Primarschule unterrichten, werden ■ gleich wie die im Kindergarten tätigen Rekurrierenden ■ in der Lohnklasse 14 entlohnt. Es ist daher mit Bezug auf die unterschiedlich beurteilten Anforderungen gerade der Vergleich zwischen der Arbeit mit Kindergarten- und Primarschulkindern der 4. bis 6. Klassen anzustellen.

Daraus folgt, dass die vorinstanzliche Überführung der Lehrpersonen an der Primarschule nicht unreflektiert auf einem «Grundverständnis» basiert, das allein auf dem Alter der zu unterrichtenden Kinder aufbaut. Vielmehr lassen sich entsprechende Differenzen bezüglich einzelner Unterkompetenzen rationalisieren. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass im Quervergleich die Stelle «Lehrperson 3. bis 8. Klasse Volksschule» gemäss Stellenbeschreibung [...] aufgrund der Erfüllung der qualifizierteren Anforderungen gemäss der Modellumschreibung 4003.15 in eine höhere Lohnklasse eingereiht worden ist.

5.3 Im Quervergleich gleich wie die Stelle der Rekurrierenden eingereiht worden ist die Stelle «Lehrperson Primarstufe (1. bis 5. Klasse Volksschule)» gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...]. Eine Ungleichbehandlung scheidet daher insofern zum vornherein aus. Nachdem die Stelle der Rekurrierenden im vorinstanzlichen Verfahren von der Lohnklasse 13 in die Lohnklasse 14 angehoben wurde, befinden sich beide Stellen in der gleichen Lohnklasse, womit die Lohngleichheit offensichtlich gewahrt wird.

5.4 Weiter rügen die Rekurrierenden die weiteren vorgenommenen Quervergleiche. Sie rügen dabei aber primär, keinen Zugang zu den Unterlagen der Einreihung dieser Quervergleichsstellen erhalten zu haben. Darauf besteht nach dem Gesagten aber kein Anspruch (vgl. oben E. 2). In materieller Hinsicht unterlassen es die Rekurrierenden, die von der Vorinstanz substantiiert vorgenommenen Quervergleiche konkret zu prüfen. Deshalb kann darauf nicht weiter eingetreten werden.

6. Geschlechterdiskriminierung

Schliesslich halten die Rekurrierenden an ihrer Rüge einer Verletzung des Grundsatzes «gleicher Lohn für Mann und Frau für gleichwertige Arbeit» gemäss Art. 8 Abs. 3 BV und § 9 KV fest und machen eine Verletzung des Verbots der Diskriminierung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz [GlG; SR 151.1]) geltend.

6.1 Die Vorinstanz hat dazu zutreffend erwogen, eine besoldungsmässige Geschlechterdiskriminierung liege nach Lehre und Rechtsprechung vor, wenn zum Nachteil einer geschlechtsspezifisch identifizierten Arbeit sachlich unbegründete Lohnunterschiede bestünden. Sachlich begründet seien dagegen Lohnunterschiede im Einzelvergleich oder bei der Einstufung von Frauenberufen, wenn sie sich auf sogenannte objektive Kriterien stützten oder nicht geschlechtsspezifisch motiviert seien (BGE 136 II 393 E. 11.3). Zu den objektiven Kriterien gehören dabei Gründe wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeiten. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, kann nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei entschieden werden, sondern hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können (BGE 141 II 411 E. 6.1.1, 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), weshalb diesbezüglich ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht (BGer 8C_31/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7).

Weiter hat der Regierungsrat erwogen, eine geschlechterdiskriminierende Entlohnung könne gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur dann vorliegen, wenn ein typisch weiblicher Beruf gegenüber einem typisch männlichen oder einem geschlechtsmässig neutral identifizierten Beruf ungerechtfertigt benachteiligt werde. Demgegenüber könne ein Lohnunterschied zwischen zwei typisch weiblich identifizierten Berufen keine geschlechtsbezogene Diskriminierung darstellen (BGE 124 II 409 E. 8a m.w.H. auf die einschlägige Literatur und Rechtsprechung). Der Beurteilung, ob eine bestimmte Tätigkeit geschlechtstypisch ist, werde dabei in erster Linie eine quantitative, statistische Prüfung zugrunde gelegt, wonach ein typischer Frauenberuf vorliege, wenn der Frauenanteil höher als 70 % liege (BGer 8C_31/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7; BGE 141 II 411 E. 6.2; BGE 125 II 530 E. 2b).

Bezogen auf die Stelle der Rekurrierenden hat der Regierungsrat erwogen, dass beim Kanton Basel-Stadt mehr als 90 % der Kindergartenlehrpersonen Frauen seien (vgl. dazu Beilage 6 der Eingabe des ZPD an die kantonale Schlichtungsstelle vom 6. Juli 2016), weshalb es sich bei der Stelle der Rekurrierenden um einen frauentypischen Beruf handle. Wie das Bundesgericht festgestellt habe, handle es sich aber auch beim Primarlehrberuf um eine frauenspezifische Tätigkeit (BGE 141 IV 411 E. 9.2). Tatsächlich seien im Kanton

Basel-Stadt per 31. Dezember 2015 von den 851 Primarlehrpersonen, die der Funktionskette 4003 zugewiesen waren, 677 Frauen, was 79 % der Mitarbeitenden entsprechen. Bei den 97 Primarlehrpersonen, die der Funktionskette 4002 zugewiesen waren, habe der Frauenanteil 89 % der Mitarbeitenden betragen (vgl. dazu Beilage 6 der Eingabe des ZPD an die kantonale Schlichtungsstelle vom 6. Juli 2016). Soweit die Rekurrierenden daher ihre Stelle mit jener der Primarschullehrpersonen verglichen, nähmen sie einen Vergleich zwischen zwei typisch weiblich identifizierten Berufen vor, weshalb ein Lohnunterschied keine geschlechtsspezifische Diskriminierung darstellen könne.

6.2 Soweit die Rekurrierenden darauf hinweisen, dass jedes System und Bewertungsverfahren nicht per se diskriminierungsfrei sein könne und es jeweils von seiner konkreten Anwendung abhängen, weshalb sie zu dessen Beurteilung weiterer Unterlagen bedürften, ist auf die Abweisung der entsprechenden Begehren zu verweisen (vgl. oben E. 2). Nicht das Bewertungsverfahren ist zu überprüfen, sondern das Bewertungsergebnis. Nicht im Bewertungsverfahren kann eine Geschlechterdiskriminierung begründet liegen, sondern allein im Ergebnis dieses Bewertungsverfahrens. Im Übrigen kann zum Bewertungsverfahren vollumfänglich auf die Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden (angefochtener Entscheid E. 2.4 S. 6 f.). Dies gilt umso mehr, als den Behörden gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Ausgestaltung des Besoldungssystems im öffentlichen Dienst verschiedene Bewertungsverfahren zur Verfügung stehen und ihnen daher ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt, weshalb für die Rechtfertigung von Lohnunterschieden keine wissenschaftlichen Nachweise, sondern bloss sachlich haltbare Motive vorausgesetzt werden (BGer 8C_420/2019 vom 20. Februar 2020 E. 3.2 m.H. auf BGE 126 II 217 E. 6c S. 221).

6.3 In materieller Hinsicht beschränken sich die Rekurrierenden darauf, geltend zu machen, eine geschlechterdiskriminierende Entlohnung ergebe sich bereits aus dem Vergleich mit der Einreihung der Stelle «Lehrpersonen 3. bis 8. Klasse Volksschule» gemäss Stellenbeschreibung Nr. [...]. Wie die vorstehenden Erwägungen zeigen, gibt es für die unterschiedliche Einreihung dieser Stelle im Vergleich zur Stelle der Rekurrierenden aber sachliche Gründe. Deshalb ist dem Argument der Rekurrierenden zum vornherein die Grundlage entzogen.

6.4 Unbehelflich erscheint auch die Kritik der Rekurrierenden an den Erwägungen der Vorinstanz zum Anwendungsbereich des Anspruchs auf Lohngleichheit zwischen Frau und Mann. Unter Berufung auf das Urteil des Bundesgerichts 8C_366/2014 vom 1. Dezember 2015 (= BGE 141 II 411) machen die Rekurrierenden geltend, dass bei der Heranziehung einer Funktion als Referenzberuf auch die geschichtliche Dimension bzw. die historische Prägung berücksichtigt werden könne (vgl. BGE 141 II 411 E. 6.2. S. 420). Das Bundesgericht halte somit fest, dass die Qualifikation als Frauenberuf unterschiedlich ausfallen könne, je nachdem ob die zu qualifizierende Funktion dem Schutz des Gleichstellungsgesetzes unterstellt oder ob diese Funktion als Referenzberuf beigezogen werden solle. Darin kann den Rekurrierenden nicht gefolgt werden. Massgebend für die Identifizierung eines Berufs als geschlechtsspezifisch ist nach beständiger Praxis des Bundesgerichts der Anteil des Geschlechtes bei den Personen, die ihn ausüben (BGE 141 II 411 E. 6.2 S. 420, 124 II 529 E. 5e S. 534). Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, gilt dabei eine Funktion in der Regel als typisch weiblich, wenn der Frauenanteil eindeutig höher als 70 % liegt (BGE 141 II 411 E. 6.2 S. 420 m.H. auf 125 II 385 E. 3b S. 387, 125 II 530 E. 2b S. 532 sowie BGer 2A.205/2004 vom 8. April 2005 E. 4.2 und 1A.34/1999 vom

5. Oktober 1999). Das Bundesgericht hat zwar, wie von den Rekurrierenden ausgeführt wird, darauf hingewiesen, dass namentlich beim vergleichweisen Beizug einer Funktion als Referenzberuf in Lohngleichheitsverfahren auch die geschichtliche Dimension bzw. deren historische Prägung berücksichtigt werden könne (BGE 141 II 411 E. 6.2 S. 420, 125 II 530 E. 2b S. 532; BGer 8C_78/2009 vom 31. August 2010 E. 5.2, nicht publ. in: BGE 136 II 393, und 2A.205/2004 vom 8. April 2005 E. 4.2). Gleichzeitig hat das Bundesgericht in diesem Zusammenhang aber auch erwogen, dass sich eine berufliche Tätigkeit hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Identifikation im Laufe der Zeit verändern könne. Es ist notorisch, dass die Lehrpersonen in der Primarschule seit Jahrzehnten zum weit überwiegenden Teil weiblich sind. So hat das Bundesgericht bereits im Jahr 1999 und mithin vor über 20 Jahren festgestellt, dass der Frauenanteil unter den Primarlehrpersonen in der Stadt Zürich rund 72 % und gesamtschweizerisch rund 70 % betragen habe (BGE 125 II 530 E. 2b S. 532). Damals hat das Bundesgericht zwar erwogen, dass der Primarlehrerberuf bisher gemeinhin als geschlechtsmässig neutral betrachtet worden sei, weshalb es noch von einer historischen Prägung ausgegangen ist (BGE 125 II 530 E. 2b S. 532 m.H. auf 124 II 409 E. 8b S. 426 und 124 II 436 E. 6b S. 440). Da sich diese Entwicklung aber in zwei weiteren Jahrzehnten weiter vertieft hat, kann davon nicht mehr ausgegangen werden. Die von den Rekurrierenden postulierte Optik kann dabei auch aus gleichstellungspolitischen Gründen nicht übernommen werden, wäre sie doch geeignet, überkommene geschlechtsspezifische Berufsbildstereotypen zu zementieren, ohne geänderten Berufsrealitäten Rechnung zu tragen. So hat das Bundesgericht den Beruf des Psychologen oder der Psychologin kürzlich als unbestrittenen Frauenberuf konnotiert (BGer 8C_420/2019 vom 20. Februar 2020 E. 4), obwohl dieser Beruf historisch notorischerweise eher männlich identifiziert worden ist. Auch wenn sich das Mass des Frauenanteils bei den Lehrpersonen in Kindergarten und Primarschule unterscheidet, liegt dieser bei beiden Berufen deutlich über dem vom Bundesgericht angenommenen Schwellenwert.

6.5 Schliesslich verweisen die Rekurrierenden erneut auf den Vergleich mit den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau, welche in Anwendung des Grundsatzes «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit» und des Diskriminierungsverbots aufgrund vergleichbarer Verhältnisse zum Schluss gekommen seien, dass die Kindergartenlehrpersonen in dieselbe Lohnklasse wie die Primarlehrpersonen einzureihen seien. Dies sei ein starkes Indiz dafür, dass die Tätigkeiten der Kindergartenlehrpersonen und der der Primarlehrpersonen effektiv gleichwertig seien.

Wie die Rekurrierenden dabei zu Recht anerkennen, besteht kein Anspruch auf Gleichbehandlung mit Mitarbeitenden anderer Kantone. Zudem wird auch mit Bezug auf den Grundsatz der Geschlechterlohngleichbehandlung anerkannt, dass die Bewertung verschiedener Tätigkeiten als gleichwertig nicht wissenschaftlich objektiv und wertfrei vorgenommen werden kann, sondern von Beurteilungen abhängt, die unterschiedlich ausfallen können (BGE 141 II 411 E. 6.1.1, 125 II 530 E. 5a S. 537 f.; BGer 8C_179/2020 vom 12. November 2020 E. 3.2, 8C_420/2019 vom 20. Februar 2020 E. 3.2, 5.2; 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), weshalb diesbezüglich ein erheblicher Gestaltungsspielraum besteht (BGer 8C_31/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7). Eine Arbeitsplatzbewertung oder ein Lohnsystem verstösst nicht schon dann gegen das Diskriminierungsverbot, wenn eine andere Bewertung ebenfalls mit guten Gründen

vertretbar wäre oder gar aus der Sicht bestimmter arbeitswissenschaftlicher Theorien besser begründet erschiene, sondern nur dann, wenn sie diskriminierend ist (BGer 8C_420/2019 vom 20. Februar 2020 E. 3.2 sowie 8C_179/2020 vom 12. November 2020 E. 3.2 jeweils m.H. auf BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79 ff.; 125 II 385 E. 5b S. 390 f., 530 E. 5b S. 537, 541 E. 5c S. 548 f.; 124 II 409 E. 9b S. 427, 436 E. 7a S. 440 f.). Deshalb können die Rekurrierenden vor dem Hintergrund der im vorliegenden Verfahren relevierten Unterscheidungsmerkmale aus der Beurteilung der Frage in den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau nichts zu ihren Gunsten ableiten.

6.6 Mit den Erwägungen der Vorinstanz kann daher festgestellt werden, dass eine geschlechterdiskriminierende Einreihung der Stelle der Rekurrierenden nicht vorliegt.

7. Begutachtung

Schliesslich rügen die Rekurrierenden die Abweisung ihres Antrages auf Einholung eines Gutachtens durch die Vorinstanz.

7.1 Die Vorinstanz hat erwogen, im Falle der Rüge einer Lohndiskriminierung könne ein Anspruch auf Einholung eines Gutachtens bestehen, wenn die Prüfung, ob eine Diskriminierung vorliegt, spezifische Fachkenntnisse über rechtserhebliche Sachverhaltspunkte voraussetze. Es sei aber nicht Sache eines arbeitswissenschaftlichen Gutachtens, die «richtige» LohnEinstufung festzulegen (BGE 125 II 385 E. 5c, BGer 8C_32/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7.2). Habe sich eine Behörde aufgrund der bereits erhobenen Beweise bzw. aufgrund der Aktenlage ihre Meinung bereits gebildet und nehme sie aufgrund nachvollziehbarer Gründe an, dass diese durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert werde, so könne sie von beantragten Beweisabnahmen absehen (vgl. VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2). Massgebend für die Überprüfung der Einreihung der Stelle «Lehrperson Primarstufe 1.-2. KL VS (Kindergarten) alle Themenbereiche» seien insbesondere die Stellenbeschreibung, der durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe verabschiedete Einreihungsplan und die dazugehörige Modellumschreibung sowie Quervergleiche. Es lägen daher in tatsächlicher Hinsicht sämtliche Grundlagen für einen materiellen Entscheid vor. Die Einholung eines Gutachtens sei daher nicht angezeigt.

7.2 Dies wird von den Rekurrierenden bestritten. Es werde auf zahlreiche Umstände und Wertungen zurückgegriffen, welche sich nicht auf die Formulierungen in der Stellenbeschreibung stützen liessen. Dazu lägen keinerlei Unterlagen vor. Diese ungeklärten Sachverhaltspunkte hätten daher durch ein Gutachten geklärt werden müssen. Die Rekurrierenden halten daher auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren am Antrag auf Einholung eines Gutachtens fest.

7.3

7.3.1 Eine besondere richterliche Prüfungspflicht resultiert aus der spezifischen Natur des Lohngleichheitsanspruchs gemäss Art. 8 Abs. 3 BV (BGer 8C_32/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7.2; BGE 118 Ia 35 E. 2d S. 38 f.), aus der sich ein Anspruch auf Einholung eines Gutachtens ergibt, soweit die Prüfung des Vorliegens einer Diskriminierung spezifische Fachkenntnisse über rechtserhebliche Sachverhaltspunkte voraussetzen würde (BGer 8C_696/2016 vom 19. September 2017 E. 3.4, 8C_32/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7.2; BGE 125 II 385 E. 5c S. 391; 117 Ia 262 E. 4c S. 269 f.). Eine solche Frage könne etwa sein, ob eine bestimmte Tätigkeit wesentlich häufiger von Angehörigen des einen Geschlechts ausgeübt wird, ob ein bestimmtes Wertungsmerkmal leichter oder wesentlich

häufiger von Angehörigen des einen Geschlechts erfüllt werden kann bzw. ob eine bestimmte Bewertungsmethode auf eine geschlechtsneutrale Weise gehandhabt worden ist (BGer 8C_32/2009 vom 4. Januar 2010 E. 7.2; BGE 125 II 385 E. 6a/b S. 392 f., 541 E. 5c-e S. 548 ff.).

Vorliegend sind die Geschlechteranteile bei den Kindergarten- und den Primarschullehrpersonen erhoben und nicht strittig. Aufgrund dieser Anteile steht fest, dass dieser Vergleich keine Geschlechterdiskriminierung begründen kann (vgl. oben E. 6). Die Rekurrierenden machen auch nicht geltend, dass bestimmte, in den Modellumschreibungen für die Lehrpersonen in Kindergarten und Primarschule verlangte Anforderungen wesentlich häufiger von Angehörigen eines Geschlechts erfüllt werden können. Schliesslich substantiieren die Rekurrierenden auch nicht, welche Elemente der angewandten Bewertungsmethode nicht auf geschlechtsneutrale Weise angewandt worden wären.

Daraus folgt, dass sich aus Art. 8 Abs. 3 BV im vorliegenden Verfahren kein spezifischer Anspruch auf Begutachtung ergibt.

7.3.2 Darüber hinaus hat die Vorinstanz in korrekter Anwendung der allgemeinen Regeln über die antizipierte Beweismässigkeit auf die Einholung eines Gutachtens verzichtet. Danach darf eine Behörde, wie von der Vorinstanz erwogen, von weiteren Beweisabnahmen absehen, wenn sie aufgrund der bereits erhobenen Beweise bzw. aufgrund der Aktenlage ihre Überzeugung gebildet hat und aus nachvollziehbaren Gründen annehmen kann, dass diese durch weitere Beweiserhebungen nicht geändert würde (VGE VD.2019.87 vom 27. Mai 2020 E. 2.9.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 537; Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 29 VwVG N 88 und Art. 33 VwVG N 22). Insbesondere ist die Behörde nicht gehalten, Beweise abzunehmen, wenn die Tatsachen bereits aus den Akten genügend ersichtlich sind (VGE VD.2019.87 vom 27. Mai 2020 E. 2.9.3, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 2, VD.2017.150 vom 14. Mai 2018 E. 2.2, VD.2017.250 vom 27. Februar 2018 E. 2.2; vgl. Kölz/Häner/Bertschi, a.a.O., N 537). Entsprechend dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz greift die Behörde erst dann auf einschneidendere oder aufwändigere Beweismittel zurück, wenn sich Tatsachen nicht mit anderen Beweismitteln beweisen lassen (VGE VD.2017.49 vom

E. 20

Februar 2020 E. 3.2 sowie 8C_179/2020 vom 12. November 2020 E. 3.2 jeweils m.H. auf BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79 ff.; 125 II 385 E. 5b S. 390 f., 530 E. 5b S. 537, 541 E. 5c S. 548 f.; 124 II 409 E. 9b S. 427, 436 E. 7a S. 440 f.). Wie die vorstehenden Erwägungen in der Sache (vgl. E. 4) ergeben haben, bedarf es daher keiner weiteren Begutachtung für die Beurteilung des Rekurses der Rekurrierenden.

7.4 Der Antrag auf Einholung eines Gutachtens ist daher auch in diesem Verfahren abzuweisen.

8. Entscheid und Kosten

Daraus folgt, dass der Rekurs insgesamt abzuweisen ist.

Verwaltungsgerichtliche Rekurse gegen die Überführung von Stellen im Rahmen der Systempflege sind grundsätzlich kostenpflichtig, wobei die Kosten nach dem Verfahrensausgang verlegt werden (§ 30 Abs. 1 VRPG). Im vorliegenden Fall ist bei der Beurteilung der Kostenfolgen zu berücksichtigen, dass der Rechtsschutz in Verfahren nach

dem Gleichstellungsgesetz gemäss Art. 13 Abs. 5 GlG kostenlos ist. Soweit der vorliegende Rekurs die Frage der Geschlechtergleichstellung betrifft, sind keine Kosten zu erheben.

Vorliegend ist aber zu beachten, dass die Rekurrierenden dem Verwaltungsgericht auch Beanstandungen betreffend das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot und die Stellenzuordnung unterbreitet haben, die in anderen Verfahren praxisgemäss kostenpflichtig behandelt werden. Insoweit rechtfertigt es sich, den Rekurrierenden dem Ausgang des Verfahrens entsprechend und unter Berücksichtigung des diesbezüglichen Umfangs der Rechtsschriften und der Bedeutung der Streitsache für die Vielzahl der Rekurrierenden in solidarischer Verbindung eine reduzierte Gebühr von CHF 5'000. aufzuerlegen.

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