



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 21. August 2013 (810 12 330)

Personalrecht

Einreihung in Lohnklasse 5

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan
Schulthess, Niklaus Ruckstuhl, Stephan Gass, David Weiss,
Gerichtsschreiber Samuel Baader

Parteien A.____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Betreff Einreihung in Lohnklasse 5 (RRB Nr. 1346 vom 21. August 2012)

A. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) hat mit Beschluss (RRB) Nr. 0759 vom 19. Mai 2009 "Überprüfung der Einreihung der Dienststellen-Leitungen" alle Dienststellen-Leitungen im Kanton Basel-Landschaft neu eingereiht.

B. A.____, Dienststellenleiter der Dienststelle B.____, stellte mit Schreiben vom 26. Juli 2012 den Antrag, er sei rückwirkend per 1. Januar 2010 in Lohnklasse 5 einzureihen. Diesen Antrag wies der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1346 vom 21. August 2012 vollum-

fänglich ab. Mit Schreiben vom 11. September 2012 verlangte A.____ vom Regierungsrat eine (anfechtbare Verfügung mit) Rechtsmittelbelehrung zum RRB Nr. 1346. Mit RRB Nr. 1760 vom 30. Oktober 2012 gab der Regierungsrat dem Antrag statt und stellte A.____ erneut den RRB Nr. 1346 versehen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu.

C. Gegen den RRB Nr. 1346 erhob A.____ (Beschwerdeführer) mit Schreiben vom 9. November 2012 Beschwerde beim Kantonsgericht des Kantons Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Er beantragte die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses des Regierungsrates. Die Sache sei zur Neubeurteilung und zur Durchführung des korrekten Verfahrens an die Vorinstanz zurück zu weisen (Ziff. 1). Eventualiter sei er rückwirkend auf den 1. Januar 2010 in die Lohnklasse 5 (Ziff. 2), subeventualiter in die Lohnklasse 6 (Ziff. 3) einzustufen. Mit Beschwerdebegründung vom 11. Januar 2013 führte der Beschwerdeführer aus, er verzichte in seinen Rechtsbegehren ausdrücklich auf den Einbezug der Erfahrungsstufen. Alsdann sei das Berechnungsschema, welches der Regierungsrat zur Einreihung in die Lohnklassen verwende, einer Überprüfung zu unterziehen, denn das System sei willkürlich und werde nicht auf alle Dienststellen-Leitenden im ganzen Kanton gleich angewandt. Schliesslich sei ihm umfassende Akteneinsicht zu gewähren.

D. Der Regierungsrat (Beschwerdegegner), vertreten durch die Finanz- und Kirchendirektion des Kantons Basel-Landschaft (FKD), liess sich mit Schreiben vom 13. März 2013 vernehmen und beantragte, die Beschwerde sei unter o/e Kostenfolge vollumfänglich abzuweisen.

E. Mit Verfügung vom 27. März 2013 überwies die Präsidentin des Kantonsgerichts den Fall der Kammer zur Beurteilung.

F. Anlässlich der heutigen Parteiverhandlung halten sowohl der Beschwerdeführer als auch der Beschwerdegegner, erneut vertreten durch die FKD, an ihren Anträgen fest. Auf die während der Verhandlung gemachten Vorbringen wird — soweit erforderlich — in den Erwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g**:

1.1 Die Verwaltungsrechtspflege wird durch das formgerechte Einlegen eines Rechtsmittels einer Partei ausgelöst. Damit die Rechtsmittelinstanz auf eine Beschwerde eintritt und diese materiell behandelt, müssen die Prozessvoraussetzungen – auch Sachurteilsvoraussetzungen genannt – gegeben sein. Die angerufene Behörde, vorliegend das Kantonsgericht, prüft sie gemäss § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 von Amtes wegen; auf deren Bestreitung oder Nichtbestreitung kommt es nicht an (vgl. auch FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 73; ALFRED KÖLZ/ ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 409 ff.). Zu den Prozessvoraussetzungen, die allesamt erfüllt sein müssen, damit das Gericht zur Begründetheit der Rechtsbegehren Stellung nehmen kann, gehören namentlich ein taugliches Anfechtungsobjekt, eine frist- und formgerechte Rechtsmit-

telvorkehr, die Zuständigkeit der Rechtsmittelinstanz, die Legitimation und die Beschwerde der Beschwerdeführer (vgl. RENÉ RHINOW/Heinrich Koller/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Aufl., Basel 2010, Rn. 1035 ff.).

1.2 Gemäss § 43 Abs. 1 VPO ist unter anderem gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig, sofern dem Kantonsgericht die Zuständigkeit nicht durch dieses Gesetz oder durch andere Gesetze entzogen ist. Da weder Unzulässigkeitstatbestände im Sinne von § 44 VPO noch spezialgesetzliche Ausschlussstatbestände vorliegen, stellt der RRB Nr. 1346, welcher kraft RRB Nr. 1760 mit einer nachträglichen Rechtsmittelbelehrung versehen wurde (vgl. hiernach Ziff. 1.4), ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar. Mithin ist das Kantonsgericht zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit zuständig.

1.3 Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerdeerhebung befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Der Beschwerdeführer ist Adressat des angefochtenen RRB. Ferner wurden darin sämtliche seiner Rechtsbegehren betreffend die Einstufung in eine höhere Lohnklasse durch den Beschwerdegegner vollumfänglich abgewiesen, weshalb die Legitimation des Beschwerdeführers ohne weiteres gegeben ist.

1.4 Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde ist gemäss § 48 VPO innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung oder des Entscheids schriftlich beim Kantonsgericht einzureichen. Der RRB Nr. 1346 vom 21. August 2012 wurde dem Beschwerdeführer ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet, weshalb der Beschwerdegegner auf die Rüge des Beschwerdeführers hin am 30. Oktober 2012 den RRB Nr. 1760 erliess. Darin eröffnete der Beschwerdegegner versehen mit rechtsgültiger Rechtsmittelbelehrung erneut den RRB Nr. 1346. Anschliessend führte der Beschwerdeführer mit Eingabe vom 9. November 2012, die beim Kantonsgericht am 12. November 2012 einging, fristgerecht Beschwerde. Ferner traf die nachträgliche Beschwerdebegründung vom 11. Januar 2013 ebenfalls innert erstreckter Frist ein.

1.5 Da die Beschwerde gemäss § 5 Abs. 3 VPO formgerecht erhoben wurde und ansonsten die Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde vom 9. November 2012 einzutreten.

2.1 Die Kognition des Kantonsgerichts erstreckt sich nach § 45 Abs. 1 VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (§ 45 Abs. 1 lit. a VPO) und auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 45 Abs. 1 lit. b VPO). Dagegen ist eine Überprüfung der Angemessenheit nur bei Entscheiden über Nachbetreuung und ambulante Massnahmen sowie bei Disziplinar massnahmen gegenüber auf Amtsperiode Gewählten zulässig (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). Da vorliegend kein Ausnahmefall im Sinne von Art. 45 Abs. 1 lit. c VPO gegeben ist, kann das Gericht lediglich darüber entscheiden, ob eine Rechtsverletzung einschliesslich Über- bzw. Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorliegt.

2.2 Das Kantonsgericht ist zudem befugt, im Rahmen einer Beschwerde gegen eine Verfügung vorfrageweise die kantonalen Erlasse, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegen, auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen (§ 46 Abs. 2 VPO; die sog. konkrete Normenkontrolle, vgl. hierzu RHINOW/KOLLER/KISS/TURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rn. 708). Hierzu ist Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 zu beachten, wonach Bundesrecht entgegenstehenden kantonalen Rechts vorgeht. Der Vorrang des Bundesrechts bewirkt, dass kantonale Rechtsnormen, die dem Bundesrecht widersprechen, zu ignorieren sind. Grundsätzlich sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone berechtigt und verpflichtet, kantonale Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Diese (vorfrageweise) Überprüfung ist nicht nur auf Parteibegehren hin, sondern von Amtes wegen vorzunehmen (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/ HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 2085, mit weiteren Nachweisen).

2.3 Nebst den bereits im Schreiben vom 9. November 2012 explizit gestellten Rechtsbegehren Ziff. 1 bis 3 führt der Beschwerdeführer in seiner Beschwerdebegründung vom 11. Januar 2013 sinngemäss aus, die Gesetzesvorschrift erlaube dem Beschwerdegegner die willkürliche Ausübung des Ermessens. Deshalb sei das Lohnklassensystem einer grundsätzlichen Überprüfung zu unterziehen. Da es sich vorliegend um eine sog. Laienbeschwerde handelt, an welche keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden dürfen (BGE 117 Ia 133 E. 5d), ist beim vorgenannten Begehren von einem Antrag zu einer konkreten Normenkontrolle auszugehen. Dies gilt umso mehr, als diese Normenkontrolle auch von Amtes wegen durchzuführen ist.

3.1 Strittig ist die Einreihung des Beschwerdeführers in das Lohnklassensystem des Kantons Basel-Landschaft. In einem ersten Schritt ist vorfrageweise zu überprüfen, ob das Lohnklassensystem mit den bundesrechtlichen Vorgaben betreffend den Gleichbehandlungsgrundsatz und das Willkürverbot im Einklang steht.

3.2 Die Gestaltung und Handhabung des Lohnsystems im Kanton Basel-Landschaft wird gemäss § 30 des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons (Personalgesetz, PersG) vom 25. September 1997 durch den Landrat per Dekret geregelt. Für die Einreihung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen nach § 11 des Dekrets zum Personalgesetz (Personaldekret, PersD) vom 8. Juni 2000 28 Lohnklassen zur Verfügung (Abs. 1). Jede Lohnklasse gliedert sich in drei Anlaufstufen und 27 Erfahrungsstufen (Abs. 2). Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Kantons Basel-Landschaft werden mittels "Einreihung" durch den Beschwerdegegner (§ 12 Abs. 1 PersD) in die Lohnklassen eingeteilt. Diese Einreihung basiert gemäss § 13 Abs. 1 PersD auf dem Einreihungsplan (vgl. hiernach Ziff. 3.3), der Modellumschreibung (vgl. hiernach Ziff. 3.4) und dem Stelleninhalt (vgl. hiernach Ziff. 3.5).

3.3 Der Einreihungsplan findet sich im Anhang I zum PersD und ist in insgesamt sieben sogenannte Funktionsbereiche gegliedert. Jeder Funktionsbereich setzt sich aus mehreren Funktionsketten zusammen. Damit werden miteinander verwandte, allerdings einen unter-

schiedlichen Anforderungsgrad aufweisende Richtpositionen zusammengefasst. Jeder dieser Richtpositionen ist schliesslich eine Lohnklasse zugeordnet. Ein Teil der Richtpositionen der einzelnen Funktionsketten wird durch Modellumschreibungen umschrieben. Diese sind im Einreihungsplan durch ausgefüllte Kästchen erkennbar. Neben diesen ausgefüllten Kästchen finden sich auch unausgefüllte Kästchen. Dabei handelt es sich um Richtpositionen, welche keiner umschriebenen Modellumschreibung zugewiesen sind. Eine Einreihung in eine solche Lohnklasse hat dann zu erfolgen, wenn die Funktion zwar dem Anforderungsgrad der nächsttieferen umschriebenen Modellumschreibung entspricht, jedoch denjenigen der nächsthöheren umschriebenen Modellumschreibung nicht zu erfüllen vermag (NICOLE SCHULER LEBER, Das Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft, in: Giovanni Biaggini/Alex Achermann/Stephan Mathis/Lukas Ott, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, 3. Band, 2007, S. 150).

3.4 Die Modellumschreibungen (MU) umfassen eine zusammenfassende und abstrahierte Umschreibung von in Strukturen und Arbeitswert ähnlichen Funktionen. Sie beinhalten keine Umschreibung einer bestimmten, konkreten Tätigkeit, sondern sind bewusst abstrakt formuliert, um eine Vielzahl von in Strukturen und Arbeitswert ähnlichen Funktionen erfassen zu können. Den MU kommt bei der Anwendung des Lohnsystems, also der Einreihung einer konkreten Funktion in eine Lohnklasse, eine zentrale Bedeutung zu. Diese erfolgt dadurch, dass der jeweilige Stelleninhalt einer MU zuzuordnen ist, woraus sich die Lohnklasse ergibt (SCHULER LEBER, a.a.O., S. 151).

3.5 Die Zuordnung der durch die MU umschriebenen Richtpositionen zu den jeweiligen Lohnklassen basiert auf einer wissenschaftlichen Arbeitsbewertung. Diese wiederum erfolgte anhand eines Instrumentariums, welches sich aus einem Merkmalkatalog, den Stufenwerten und dem Stufenwertverlauf sowie der Einteilung der Arbeitswertpunkte zusammensetzt (SCHULER LEBER, a.a.O., S. 151). In Bezug auf Dienststellen-Leitungen, welche betreffend den Stelleninhalt eine Besonderheit darstellen, ist sodann anzumerken, dass die Einreihung ein sehr grosses Ermessen zulässt. Denn die entsprechenden MU grenzen sich nur wenig von einander ab. Die Firma "perinnova GmbH" hat deshalb zusammen mit dem Personalamt des Kantons Basel-Landschaft ein Einreihungsinstrument entwickelt, das es ermöglicht, anhand der im Kaderbereich relevanten Kriterien Unterscheidungen vorzunehmen. Das Instrument ist also nicht eigenständig, sondern baut auf der Systematik des Lohnsystems des Kantons Basel-Landschaft auf und verfeinert dieses so, dass eine Zuordnung auf einen Bereich von zwei Lohnklassen möglich ist (vgl. RRB Nr. 0759 vom 19. Mai 2009).

4.1 Alsdann ist zu klären, ob und inwiefern der Einreihungsplan, die MU und der Stelleninhalt überprüfbar sind. Der Einreihungsplan bildet als Anhang I integrierenden Bestandteil des PersD (Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] Nr. 789 vom 5. Juni 2002, E. 5.b). Da Dekrete gemäss § 27 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 VPO als Erlasse gelten, kann das PersD bzw. dessen Anhang I und somit der Einreihungsplan vom Kantonsgericht überprüft werden. Betreffend die MU ist festzuhalten, dass der Beschwerdegegner diese gemäss § 10 Abs. 1 PersD zu den einzelnen Richtpositionen zu erlassen hat und dies im Anhang I der Verordnung zum Personalgesetz vom 19. Dezember 2000 (PersVo) getan hat. Das Kantonsgericht geht in seiner bisherigen Recht-

sprechung davon aus, dass die MU Verordnungscharakter haben und folglich ebenfalls einer gerichtlichen Überprüfung unterliegen (KGE VV Nr. 789 vom 5. Juni 2002, E. 4.e und 5.a). Schliesslich stellt sich noch die Frage, ob der Stelleninhalt bzw. die Stellenbeschreibung — wie vom Beschwerdeführer gerügt — ebenfalls gerichtlich überprüft werden kann. Hinsichtlich der Dienststellen-Leitungen gilt, dass Führungsfunktionen im Unterschied zu ausführenden Funktionen stark durch die Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber geprägt werden. Je nach Person kann die Funktionswahrnehmung bspw. erweitert oder etwas enger erfolgen (vgl. RRB Nr. 0759 vom 19. Mai 2009). Eine generell-abstrakte Stellenbeschreibung, welche die Führungsfunktionen abstrakt und detailliert regelt, gibt es im Kanton Basel-Landschaft nicht (vgl. KGE VV Nr. 172 vom 11. September 2002, E. 6.a). Zusammenfassend ist grundsätzlich das gesamte Honorierungssystem zu überprüfen. Hinsichtlich der MU auf der Stufe "Führungsfunktion 1" erscheint eine solche Überprüfung wenig sinnvoll, da sich diese einzig bezüglich Ausbildung und (Berufs-)Erfahrung unterscheiden.

4.2 Im Zentrum der Normenkontrolle steht das Lohnleichheitsgebot, nach welchem für die gleiche oder gleichwertige Arbeit bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung Anspruch auf den gleichen Lohn entsteht. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbotes (Art. 9 BV) und des Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 BV) sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte diejenigen Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung der Angestellten massgeblich sein sollen. So hat das Bundesgericht erkannt, dass Art. 8 Abs. 1 BV nicht verletzt ist, wenn Besoldungsunterschiede auf objektiven Merkmalen wie Alter, Dienstalder, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeit zurückzuführen sind (vgl. BGE 131 I 107 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen). Dem Dekretsgeber steht in der Ausgestaltung des Besoldungssystems somit ein besonders weiter Gestaltungsspielraum offen. Entsprechend ist bei einer richterlichen Überprüfung desselben besondere Zurückhaltung angezeigt, geht es hier doch um das gesamte Besoldungsrecht, weshalb die richterlichen Behörden stets Gefahr laufen, neue Ungleichheiten zu schaffen, wenn sie im Hinblick auf zwei oder mehr Kategorien von Bediensteten Gleichheit schaffen wollen (vgl. KGE VV vom 20. Februar 2008 [810 07 197] E. 3.1, BGE 123 I 7 E. 6b/c, BGE 125 I 79 E. 2c/aa).

4.3 Der Beschwerdeführer — der sich in der Kategorie "Allgemeine Führungsfunktionen 1" befindet — bringt vor, das Berechnungsschema im Einstufungsprotokoll weise grosse Schwächen auf und führe zu unverständlichen, ja grotesken Resultaten. Mithin rügt er ausdrücklich nur die Einreihung in die Lohnklasse und nicht die Zuweisung einer Anlauf- oder Erfahrungsstufe. Dagegen wendet der Beschwerdegegner pauschal ein, das Einreihungsinstrument entspreche den in RRB Nr. 0759 vom 19. Mai 2009 erläuterten üblichen Standards.

4.4 Das vom Beschwerdegegner angewendete Einstufungsprotokoll für Arbeitsplatzbewertung (Version 01.07) weist drei Hauptkategorien auf, namentlich "Basispunkte", "Problemlösen & Management" sowie "Finanzielle Einflussnahme und Verantwortung". Diese Kategorien bzw. deren Unterkategorien sind mit einer im voraus festgelegten Punktzahl dotiert, je nach dem wie viel Gewicht einer Unterkategorie zugemessen wird. Der Beschwerdeführer bean-

standet generell, die Punkte würden in jedem Bereich exponentiell zunehmen. Dies führe in den unteren Stufen zu einem schwachen Anstieg, in den höheren Stufen hingegen habe dies jeweils praktisch eine Verdoppelung der Punkte zur Folge. Bei diesem Einstufungssystem mit der exponentiellen Punktezunahme handelt es sich offensichtlich um eine gewollte Systematik. Die Einführung eines solchen Punktesystems ist prinzipiell zulässig und objektiviert die Einreihungssystematik. Grundsätzlich wird dies auch vom Beschwerdeführer anerkannt, indem er in seiner Beschwerde an die Vorinstanz vom 26. Juli 2012 anfügt, die Beurteilungsbereiche im Berechnungsschema seien "recht sorgfältig ausgewählt und logisch". Weiter legt der Beschwerdeführer aber nicht dar, inwiefern das gerügte System Bundesrecht verletze. Die vorgebrachte Allgemeinrüge ist demnach mangelhaft substantiiert und da auch das Gericht von Amtes wegen keine Rechtsverletzung feststellt, ist das System nicht zu beanstanden.

4.5 Zudem rügt der Beschwerdeführer, die Unterkategorie 3.2.1 des Einstufungsprotokolls für Arbeitsplatzbewertung "Mitarbeiterverantwortung" sei mit maximal 80 Punkten zu tief bewertet, denn dieser Bereich sei wohl die wichtigste Aufgabe der Dienststellenleitenden. Ebenfalls unterbewertet sei die Kategorie 3.2.3 "politische Exponiertheit". Wie bereits hiavor in Ziff. 4.2 ausgeführt hat der Dekretsgeber in Bezug auf die Dienststellenleiter ein grosses Ermessen bei deren Lohnklasseneinreihung. Ferner prägen die Mitarbeitenden ihre Stelle stark selber (mit). Das heisst, die tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben sind weniger stringent vorgegeben als bei anderen Stellen, und deshalb kann es hier auch zu unterschiedlichen Einreihungen kommen (vgl. Jahresbericht zum Honorierungssystem 2010 des Beschwerdegegners vom 30. August 2011). Der Beschwerdegegner hat im Rahmen seines Ermessens die Unterkategorien "Mitarbeiterverantwortung" und "politische Exponiertheit" dotiert. Ob diese Punkteinteilung mit der subjektiven Wahrnehmung des Betroffenen im Einzelfall übereinstimmt, hängt in grossem Masse von den tatsächlich ausgeübten Aufgaben in diesem Fall ab. Eine stichhaltige Begründung, weshalb das Einreihungsinstrument die rubrizierten objektiven Merkmale missachtet, erbringt der Beschwerdeführer jedenfalls nicht. Unsachliche Unterscheidungen, welche weder auf das (Dienst-) Alter, die Erfahrung, die Familienlasten, die Qualifikation, die Art und Dauer der Ausbildung, die Arbeitszeit, die Leistung, den Aufgabenbereich noch die übernommene Verantwortlichkeit abstellen, sind keine zu erkennen.

4.6 Für unverständlich hält der Beschwerdeführende, dass die Unterkategorie 2.2.3 "Projektmanagement" im Gegensatz zu allen anderen (Unter-)Kategorien des Einstufungsprotokolls für Arbeitsplatzbewertung in seinem Fall nur mit 30% gewichtet wird. Im hiermit angefochtenen RRB führt der Beschwerdegegner aus, dass bei Führungsfunktionen tatsächlich nur 30% des Punktwertes angerechnet würden. Dies rühre daher, dass reine Querschnitts- und Projektfunktionen zwar keine Führungsfunktionen seien, allerdings im Rahmen einer Projektleitung gegebenenfalls auch Führungsaufgaben wahrgenommen würden. Habe eine Führungsfunktion aber auch Projektleitungsaufgaben, dann sollten die damit verbundenen Führungsaufgaben nicht doppelt gezählt werden. Deshalb erfolge bei Führungsfunktionen nur eine teilweise Anrechnung des Kriteriums. Der Beschwerdeführer begründet auch in diesem Kontext nicht weiter, inwiefern dadurch Bundesrecht verletzt werde. Es kann deshalb auf die Begründung in Ziff. 4.5 verwiesen werden. Im Ergebnis ist demnach festzustellen, dass das angewendete Einstufungsprotokoll für Arbeitsplatzbewertung, welches auf dem Lohnsystem des Kantons Basel-

Landschaft basiert, und mithin das bestehende Honorierungssystem nicht übergeordnetem Recht widersprechen.

4.7 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen steht das vorliegend strittige Honorierungssystem des Kantons Basel-Landschaft nicht in Widerspruch zu den bundesrechtlichen Vorgaben. Die Rügen des Beschwerdeführers betreffend die Willkür und Rechtsungleichheit des Honorierungssystems entbehren damit von vornherein der Grundlage und erweisen sich gestützt darauf als unbegründet.

5.1 Indem der Beschwerdeführer diverse Mängel im bisherigen Verwaltungsverfahren ins Feld führt, rügt er sinngemäss, sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei verletzt worden. Zunächst bemängelt er, das neue Bewertungsinstrument für die Lohnklasseneinreihung sei weder den Dienststellen-Leitungen noch dem Personalverband der Direktion C._____ zur vorgängigen Stellungnahme zugestellt worden. Der Anspruch auf rechtliches Gehör garantiert dem Einzelnen, in allen Verfahren staatlicher Einzelfallentscheidungen mitzuwirken, soweit der in Frage stehende Hoheitsakt ihn belasten könnte (BGE 127 I 56 E. 2b, 127 I 215 E. 3a; MÜLLER JÖRG PAUL, Grundrechte in der Schweiz, Bern 1999, S. 509 f.; vgl. auch § 13 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft [VwVG BL] vom 13. Juni 1988). Dies bedeutet, dass eine hypothetische Belastung des Beschwerdeführers durch die Neueinreihung der Dienststellen-Leitungen zumindest möglich gewesen sein müsste. Der Beschwerdegegner hält dem — zu Recht — entgegen, dass durch die Neueinreihung der Dienststellen-Leitungen keine Lohnrückstufungen oder sonstige Eingriffe in die Rechtsstellung des Beschwerdeführers vorgenommen worden seien. Auch sei eine Verschlechterung der Rechtsposition des Beschwerdeführers nie beabsichtigt gewesen. Nachweislich habe die Neueinreihung keine Belastung des Beschwerdeführers zur Folge haben können, weshalb dessen vorgängige Mitwirkung am Verfahren keinesfalls zwingend gewesen wäre. Dieser Auffassung ist beizupflichten.

5.2.1 Im angefochtenen Beschluss erwägt der Beschwerdegegner unter anderem, dass die Bewertung jedes einzelnen Kriteriums für die Dienststellen-Leitungen im RRB Nr. 0759 vom 19. Mai 2009 beschrieben worden sei. Dabei habe in einem ersten Schritt eine Expertenbewertung der Dienststellen-Leitungen stattgefunden. Anschliessend sei die Bewertung der Dienststellen-Leitungen durch die Direktionsvorstehenden anhand ihres konkreten Wissens als Vorgesetzte verifiziert worden. Das Gesamtergebnis sei dann vom Gesamteregierungsrat im kantonalen Quervergleich und durch die externen Experten und das Personalamt hinsichtlich Systemkonformität und Plausibilität überprüft worden. Somit sei sichergestellt worden, dass das "Schema" angewendet worden sei. Diesen Umstand bestreitet der Beschwerdeführer. Der rubrizierte Quervergleich sei ihm nicht bekannt gegeben worden und er zweifle daran, dass er überhaupt je stattgefunden habe. Sinngemäss erblickt der Beschwerdeführer darin eine unzulässige Einschränkung seines Anspruchs auf Akteneinsicht. Indessen wendet der Beschwerdegegner ein, es handle sich betreffend die Lohnklasseneinreihung um persönliche Daten, welche vertraulich behandelt werden müssten.

5.2.2 Der Betroffene kann sich grundsätzlich nur dann wirksam zur Sache äussern und geeignete Beweise führen oder bezeichnen, wenn ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, die Unterlagen einzusehen, auf welche sich die Behörde bei ihrer Verfügung stützt (BGE 132 V 387 E. 3.1). Aus dem rechtlichen Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV ergibt sich für die Parteien eines Verfahrens das vorbehaltlose Recht der Einsichtnahme in die Verfahrensakten. Der Nachweis eines besonderen schutzwürdigen Interesses an der Akteneinsicht ist nicht erforderlich (RHINOW/KOLLER/KISS/TURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rn. 335). Das Akteneinsichtsrecht findet indes seine Grenzen an überwiegenden öffentlichen Interessen des Staates oder an berechtigten Interessen Dritter. In diesem Fall sind die einander entgegenstehenden Interessen an der Akteneinsicht einerseits und an deren Verweigerung andererseits sorgfältig gegeneinander abzuwägen (BGE 128 I 68 E. 3.1 mit Hinweisen).

5.2.3 Da der Beschwerdeführer in sein eigenes Personaldossier Einsicht nehmen will, liegen eine besondere Sachnähe und ein besonders schützenswertes Interesse des Betroffenen in Bezug auf das vorliegende Verfahren vor. Der Anspruch auf Akteneinsicht ist zu gewähren. Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich sachlich auf alle schriftlichen oder elektronischen Aufzeichnungen, die als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden, nicht aber auf rein verwaltungsinterne Akten. Als Letztere gelten dabei Unterlagen, denen für die Behandlung eines Falles kein Beweischarakter zukommt und die vielmehr ausschliesslich der verwaltungsinernen Meinungsbildung dienen. Mit dem Ausschluss des Einsichtsrechts soll verhindert werden, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die ergangenen begründeten Verfügungen vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet werden (RHINOW/KOLLER/KISS/TURNHERR/BRÜHL-MOSER, a.a.O., Rn. 338). Es bleibt zu prüfen, ob der Anspruch auf Akteneinsicht auch den strittigen Quervergleich umfasst. Der Quervergleich enthält Daten anderer kantonaler Angestellter, weshalb grundsätzlich ein öffentliches Interesse an dessen Geheimhaltung besteht. Aufgrund des Umstandes, dass es nur wenige Dienststellenleitungen in der Direktion C.____ gibt und folglich die Daten einer einzelnen Leitung zugeordnet werden könnten, kommt eine Anonymisierung als mildere Massnahme der Geheimhaltung nicht in Frage. Betreffend die Interessen des Beschwerdeführers an der Kenntnisnahme des Quervergleichs ist festzuhalten, dass er anlässlich des Gesprächs am 13. Januar 2013 mit zwei Vertretern des Personalamts und mit Einblick in das Berechnungsschema sowie in das Einstufungsprotokoll Kenntnis aller Grundlagen der Lohnklasseneinreihung erhalten hatte. Dass er seine Rechtsposition nicht mit denjenigen anderer Dienststellen-Leitungen vergleichen konnte, rechtfertigt das Einsichtsrecht nicht. Der Vollständigkeit wegen ist anzumerken, dass gemäss § 13 Abs. 1 PersD ein solcher Quervergleich keine Grundlage für die Einreihung in die Lohnklassen darstellt. Demzufolge wirkt der strittige Quervergleich wie eine informelle Zusatzinformation und stellt mithin ein verwaltungsinternes Dokument dar, welches vom Akteneinsichtsrecht nicht umfasst wird.

5.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegt.

6.1 Ferner macht der Beschwerdeführer geltend, der Beschwerdegegner habe das angewendete Einstufungsprotokoll für Arbeitsplatzbewertung (Version 01.07) in Form einer (allgemein bekannten) Verordnung zu erlassen.

6.2 Im öffentlichen Dienstrecht werden herkömmlicherweise nicht gleich hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt wie im allgemeinen Rechtsverhältnis. Abgesehen von schweren Eingriffen in die Freiheitsrechte ist es üblich und verfassungsrechtlich zulässig, Rechte und Pflichten der öffentlich-rechtlichen Angestellten auf untergesetzlicher Stufe zu konkretisieren; insbesondere braucht die Besoldung nicht zwingend im formellen Gesetz festgelegt zu werden. Die Lehre fordert im Allgemeinen, dass die Besoldungsgrundsätze im formellen Gesetz zu regeln seien, wobei als solche etwa Mindest- und Höchstgehälter, die Zahl der Gehaltsstufen sowie die Grundsätze für die Einteilung der Stellen in diese Stufen genannt werden. Hingegen wird nicht verlangt, dass sich der Lohn jeder einzelnen Funktion aus dem formellen Gesetz ergibt (vgl. Urteil 2P.369/1998 des Bundesgerichts vom 21. März 2000 E. 2 f mit Hinweisen).

6.3 Wie bereits in Ziff. 3.2 ff. erörtert, sind die Grundsätze des basellandschaftlichen Lohnsystems im PersD und in der PersVo bzw. deren jeweiligen Anhängen geregelt. Nach § 12 Abs. 1 PersD reiht der Beschwerdegegner jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter in eine Lohnklasse ein und weist ihnen eine Anlauf oder Erfahrungsstufe zu. Er kann diese Kompetenz an die zuständige Anstellungsbehörde delegieren. Dieser Ermessensspielraum des Beschwerdegegners ist insbesondere auch betreffend die allgemeinen Führungsfunktionen 1 zulässig, allerdings muss der Sachverhalt genau und umfassend abgeklärt werden (vgl. KGE VV Nr. 172 vom 11. September 2002, E. 6.a). Erfüllt der Beschwerdegegner bzw. die Anstellungsbehörde diese Bedingung, so ist sie nicht verpflichtet, ihr Ermessen weitergehend zu abstrahieren. Die Grundsätze der Lohnklasseneinreihung von Dienststellenleitern sind demnach nicht in einer Verordnung festzulegen.

7.1 Ausserdem ist zu prüfen, ob die Einreihung der Dienststellen-Leitenden das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verletzt. Dieses Gebot, welches in enger Beziehung mit dem Grundsatz des Willkürverbots steht, ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidwesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen. Dies gilt insbesondere auch für Lohnfragen im öffentlichen Dienstrecht. Den politischen Behörden steht bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung ein grosser Spielraum zu. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind sie befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Einteilung und Besoldung massgebend sein sollen, und damit festzulegen, welche Kriterien eine Gleich- bzw. eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen keine bestimmte Wahl bei den Bemessungskriterien vor (vgl. RUDOLF URSPRUNG, DOROTHEA RIEDI-HUNOLD, Schwerpunkt der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Personalrecht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 114/2013, S. 307 f.).

7.2 Die Verletzung des Willkürverbots durch Verwaltung oder Vorinstanz ist durch die offensichtlich unrichtige Feststellung des massgeblichen Sachverhalts oder durch eine willkürliche Auslegung oder Anwendung kantonaler Rechtsvorschriften möglich. Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts liegt Willkür in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 138 I 305 E. 4.3, URSPRUNG, RIEDI-HUNOLD, a.a.O., S. 309 f.).

7.3 Eine Gegenüberstellung seiner neuen Lohnklasseneinreihung mit anderen Dienststellenleitern habe nach den Ausführungen des Beschwerdeführenden gezeigt, dass er als Leiter der Dienststelle B.____ vergleichsweise tief eingestuft worden sei. Er habe von drei Leitern der Dienststellen der Direktion C.____ freimütig Auskunft über ihre Lohnklasseneinreihung erhalten. Die Dienststellen-Leitung des Amts D.____ sei aufgrund des anerkannt höheren Aufwandes und der grösseren Verantwortung nicht mit seiner Dienststellen-Leitung vergleichbar. Hingegen treffe dies im Falle der Dienststellen des Amts E.____, des Amts F.____ und des kantonalen G.____ nicht zu. Diese drei Dienststellen würden allesamt über weniger Personal als die Dienststelle B.____ und maximal Fr. x Mio Umsatz verfügen. In seiner Dienststelle belaufe sich der Aufwand dagegen auf Fr. xx Mio.

7.4 Die hiervor gemachten Ausführungen sind teilweise aktenkundig, teilweise neu. Eine Substantiierung dieser Aussagen (bspw. durch entsprechende Beweisanträge) von Seiten des Beschwerdeführers fand nicht statt. Es ist dem Gericht nicht bekannt, ob eine andere Dienststellen-Leitung eventuell falsch eingereiht wurde.

8. Eine abweichende Bewertung der einzelnen Kriterien mit einem günstigeren Ergebnis für den Beschwerdeführer wäre vorliegend zwar faktisch möglich, doch sind keine Rechts- oder qualifizierten Ermessensfehler der Einreibungsbehörde ersichtlich, die dies erforderten. Aus diesem Grund ist es dem Kantonsgericht verwehrt, in die Ermessensbetätigung des Beschwerdegegners einzugreifen. Umso mehr gilt dies vor dem Hintergrund, dass der Beschwerdegegner im Vergleich zum Kantonsgericht im vorliegenden Fall über eine grössere Sachnähe und -kenntnis verfügt. Im Ergebnis liegen folglich keine Gründe vor, welche die Rechtmässigkeit des angefochtenen RRB in Frage stellen würden. Demzufolge sind auch die Eventualbegehren des Beschwerdeführers betreffend die auf den 1. Januar 2010 rückwirkende Einreihung in die Lohnklasse 5 (Ziff. 2) bzw. in die Lohnklasse 6 (Ziff. 3) abzuweisen.

9.1 Es bleibt über die Kosten des vorliegenden Verfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 1'800.-- dem unterlegenen Beschwerdeführer aufzuerlegen und mit dem in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen.

9.2 Nach § 21 Abs. 1 VPO kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei für den Beizug eines Anwalts bzw. einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Dem Kanton, mithin vorliegend dem Beschwerdegegner, wird keine Parteientschädigung zugesprochen (§ 21 Abs. 2 VPO). Die ausserordentlichen Kosten sind demnach wettzuschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'800.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem in der gleichen Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber