Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.222/2003 /bmt

Urteil vom 6. Februar 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller,
Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiberin Diarra.

Parteien
X._____ und 10 Mitbeteiligte,
Beschwerdeführer,
alle vertreten durch Advokat Dr. Ivo Corvini,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Rathaus, Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt, Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV (Lohngleichheit bei der Berufsfeuerwehr),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 14. Mai 2003.

Sachverhalt:
A.
X._____ und 10 Mitbeteiligte absolvierten vom 1. April 1997 bis 31. März 1998 die Aspirantenschule der Berufsfeuerwehr und arbeiten seither bei der Berufsfeuerwehr Basel-Stadt. Am 15. März 2002 stellten sie beim Regierungsrat das Begehren, es sei festzustellen, dass sie Anspruch darauf hätten, lohnmässig den Absolventen der Berufsfeuerwehr-Aspirantenschule 95/96 gleichgestellt zu werden und es seien ihnen entsprechende Lohnnachzahlungen auszurichten. Nachdem der Regierungsrat das Begehren mit Entscheid vom 9. Juli 2002 abgewiesen hatte, rekurrierten die Genannten an das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt. Dieses wies mit Urteil vom 14. Mai 2003 die Rekurse ab.
B.
X._____ und die 10 Mitbeteiligten haben staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Rechtsbegehren:
1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 14. Mai 2003 sei aufzuheben.
2.
a) Es sei den Beschwerdeführern 1-7 eine Lohnnachzahlung für die Zeit vom 1. April 1997 bis 31. Dezember 2001 in der Höhe von je Fr. 39'601.25 zuzüglich Zins auszurichten.
b) Es sei den Beschwerdeführern 8-11 eine Lohnnachzahlung für die Zeit vom 1. April 1997 bis 31. Dezember 2001 in der Höhe von je Fr. 30'329.– zuzüglich Zins auszurichten.
3. Eventualiter sei das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 14. Mai 2003 aufzuheben und der Fall zur Berechnung der Lohnnachzahlungen an die Beschwerdeführer im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
C.
Das Appellationsgericht und der Zentrale Personaldienst des Kantons Basel-Stadt beantragen, die Beschwerde

abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Der angefochtene, kantonal letztinstanzliche Endentscheid stützt sich auf kantonales Recht und ist mit keinem anderen bundesrechtlichen Rechtsmittel anfechtbar. Zwar sprechen die Beschwerdeführer teilweise von einer Diskriminierung, die sie erlitten hätten. Sie machen aber nicht geltend und es ist auch sonst nicht ersichtlich, dass eine geschlechtsmässige Lohndiskriminierung vorliegen würde, bezüglich welcher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich wäre. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher zulässig (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführer sind als öffentlichrechtlich Angestellte, die einen ihres Erachtens rechtsungleich festgelegten Lohn erhalten, zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten. Die staatsrechtliche Beschwerde ist jedoch - von hier nicht vorliegenden Ausnahmen abgesehen - kassatorischer Natur (BGE 126 II 377 E. 8c S. 395, mit Hinweisen). Soweit in der Beschwerde mehr verlangt wird als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, kann darauf nicht eingetreten werden.
2.
Der Sachverhalt ist im Wesentlichen unbestritten. Die Beschwerdeführer wurden bei ihrem Eintritt in die Feuerwehr-Aspirantenschule per 1. April 1997 je nach Alter in die Lohnklassen 10B oder 11A eingereiht. Infolge des im Jahre 1998 für das ganze Staatspersonal angeordneten Stufenstopps verblieben sie auch nach absolvierter Aspirantenschule in dieser Klasse bis Ende 1998. Demgegenüber waren die Aspiranten der vorangehenden Schule 1995/96 (ab Inkrafttreten des neuen Lohngesetzes) in die Klasse 11C eingereiht und nach beendeter Schule in die Klasse 11/1 befördert worden. Dies hat zur Folge, dass die Beschwerdeführer bezogen auf das Dienstjahr zwischen rund 7 und 15% weniger Lohn erhielten als diejenigen, welche die Schule 1995/96 absolviert hatten. Im Einzelnen gehen die Zahlen der Beschwerdeführer und diejenigen des Kantons leicht auseinander. Das ist aber unerheblich, da - wie sich zeigen wird - die Beschwerde auch dann unbegründet ist, wenn zum Vorteil der Beschwerdeführer auf deren eigene Angaben abgestellt wird.
3.
3.1 Die Beschwerdeführer rügen eine willkürliche Anwendung von § 1 Abs. 3 und § 27a Ziff. 2 des baselstädtischen Gesetzes vom 18. Januar 1995 betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz). § 4 Abs. 2 Lohngesetz sieht einen jährlichen Stufenaufstieg vor. Nach § 27a Ziff. 2 Lohngesetz wird jedoch in Abweichung von § 4 Abs. 2 per 1. Januar 1998 auf den Stufenaufstieg verzichtet. Die Beschwerdeführer bringen vor, gemäss § 1 Abs. 3 Lohngesetz sei dieses Gesetz auf sie während der Aspirantenschule nicht anwendbar; der in § 27a Ziff. 2 Lohngesetz vorgesehene Stufenstopp hätte daher auf sie nicht angewendet werden dürfen. Zudem sei für sie der Stufenstopp vom 1. Januar 1998 auf den 1. April 1998 verschoben worden.
3.2 Willkür in der Rechtsanwendung liegt nach der Rechtsprechung nicht schon vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder sogar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht weicht vom Entscheid der kantonalen Behörde nur ab, wenn dieser offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtssatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Vorausgesetzt ist sodann, dass nicht bloss die Begründung des Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 128 II 259 E. 5 S. 280 f., mit Hinweisen).
3.3 Nach § 1 Abs. 3 Lohngesetz findet dieses Gesetz keine Anwendung u.a. auf Berufslehrgänge, wozu unbestritten auch die Aspirantenschule der Berufsfeuerwehr gehört. Satz 2 dieser Bestimmung lautet: "Soweit für solche Dienstverhältnisse weder Verordnungen noch Reglemente bestehen, erlässt das Personalamt entsprechende Weisungen und regelt die Lohnansätze nach einheitlichen Gesichtspunkten". Der Beschwerdegegner führt aus, der Zentrale Personaldienst habe mangels anderweitiger Regelungen auf die Aspiranten das Lohngesetz teilweise analog und namentlich auch den in § 27a Ziff. 2 vorgesehenen Stufenstopp angewendet. Dies entspricht der Verordnung vom 16. Mai 1995 betreffend Anwendbarkeit des Lohngesetzes auf nicht definitiv Beschäftigte oder nur nebenamtlich im Staatsdienst tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (SG 164.360). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern dies willkürlich sein soll. Das Bundesgericht hat bereits in seinem Urteil 2P.369/1998 vom 21. März 2000, E. 2h (ZBl 102/2001 S. 265), entschieden, es sei nicht zu beanstanden, wenn sich die Entlöhnung auch für Personalkategorien, welche gemäss § 1 Abs. 3 Lohngesetz diesem Gesetz nicht unterstehen, trotzdem daran anlehnt. § 1 Abs. 3 Lohngesetz bezweckt offensichtlich, dass

für bestimmte Personalkategorien, bei welchen sich aus besonderen Gründen die allgemeine Regelung des Lohngesetzes als unzweckmässig erweist, davon abgewichen werden kann, schliesst aber keineswegs aus, dass auch auf diese Kategorien das Gesetz analog angewendet wird, soweit sich solche Abweichungen nicht aufdrängen. Dies ist im Gegenteil sinnvoll, um die im Lichte des Legalitätsprinzips (dessen Verletzung von den Beschwerdeführern nicht gerügt wird) nicht unproblematische (vgl. BGE 129 I 161 E. 2.4 S. 164) Unbestimmtheit der in § 1 Abs. 3 Lohngesetz enthaltenen Delegation zu kompensieren (Urteil 2P.369/1998 vom 21. März 2000, E. 2h [ZBl 102/2001 S. 265]).

3.4 Ebenso wenig besteht eine willkürliche Anwendung darin, dass bei den Beschwerdeführern der Stufenstopp angeblich vom 1. Januar 1998 auf den 1. April 1998 verschoben wurde. Die Beschwerdeführer haben ab Beginn ihrer Aspirantenschule am 1. April 1997 bis Ende 1998 keine Lohnerhöhung erfahren, wohl aber per 1. Januar 1999. Dies entspricht im Ergebnis der Regelung von § 27a Ziff. 2 Lohngesetz.

3.5 Selbst wenn davon ausgegangen würde, der im Lohngesetz vorgesehene Stufenstopp dürfe auf die Beschwerdeführer nicht angewendet werden, würde der angefochtene Entscheid höchstens in der Begründung, aber jedenfalls nicht im Ergebnis eine willkürliche Rechtsanwendung darstellen: Die Beschwerdeführer nennen nämlich keine andere Norm, die ihnen einen Rechtsanspruch auf einen Stufenaufstieg im Jahre 1998 geben würde. Das Bundesgericht untersucht im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde auch nicht von Amtes wegen, ob es eine solche Norm gäbe. Es ist somit nicht ersichtlich, inwiefern der Verzicht auf einen Stufenaufstieg im Jahre 1998 gegen eine Rechtsnorm verstossen sollte. Wohl mag es üblich sein, nach Abschluss einer Berufsausbildung einen höheren Lohn zu bezahlen als während der Ausbildung, aber rechtlich vorgeschrieben ist das nicht, erst recht nicht, wenn - wie bei der Aspirantenschule der Berufsfeuerwehr - bereits während der Ausbildung ein relativ hoher Lohn bezahlt wird, der im Rahmen eines üblichen Lohnes für ausgebildete Berufsleute liegt.

4.

Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), indem sie bedeutend schlechter gestellt seien als diejenigen Kollegen, welche zwei Jahre vor ihnen die Aspirantenschule absolviert haben.

4.1 Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleiche oder gleichwertige Arbeit gleich entlöhnt wird. Das Bundesgericht hat freilich den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. 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. Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165, mit Hinweisen).

4.2 Unbestritten leisten die Beschwerdeführer die gleiche Arbeit wie die von ihnen herangezogene Vergleichsgruppe, nämlich die Absolventen der Aspirantenschule 1995/96 (im Folgenden: Vergleichsgruppe). Sie unterscheiden sich von diesen dadurch, dass sie zwei Dienstjahre weniger haben. Unterschiede im Dienstalter vermögen nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Lohnunterschiede zu rechtfertigen (BGE 129 I 161 E. 3.5 S. 167 f., mit Hinweisen). Die Beschwerdeführer beanstanden aber, dass sie nicht nur weniger verdienen als die Vergleichsgruppe im jeweiligen Kalenderjahr, sondern auch weniger als diese im jeweils entsprechenden Dienstjahr verdient haben.

4.3 Die beanstandete Ungleichbehandlung ist darauf zurückzuführen, dass der Kanton im Jahre 1997 aufgrund eines neuen Entlöhnungssystems und eines interkantonalen Vergleichs die Polizei- und Feuerwehrfunktionen lohnmässig zurückgestuft hat. Eine solche Rückstufung ist grundsätzlich zulässig, soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche keine wohlerworbenen Rechte darstellen und das Rechtsgleichheitsgebot und das Willkürverbot nicht verletzt werden (BGE 118 Ia 245 E. 5b S. 255 f.; Pra 2000 22 S. 115 E. 3, 1998 31 227 E. 3b, 1997 1 E. 3a und b; Urteil 2P.369/1998 vom 21. März 2000, E. 3 [ZBl 102/2001 S. 265]). Änderungen im Besoldungssystem werfen regelmässig die Frage auf, wie die bisher bereits Angestellten zu behandeln seien. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind dabei verschiedene Lösungsmöglichkeiten verfassungsrechtlich zulässig: Es besteht kein verfassungsmässiger Anspruch auf Beibehaltung der bisherigen Lohneinstufung oder des einmal festgelegten Lohnanstiegs (Urteile 2P.369/1998 vom 21.3.2000, E. 3i; 2P.385/1996 vom 24.8.1998, E. 3d; 2P. 392/1996 vom 22.12.1997, E. 5b). Es ist aber im Falle von Schlechterstellungen auch verfassungs-

rechtlich haltbar, im Sinne einer vorübergehenden oder dauerhaften Besitzstandsgarantie
gewisse Vorteile zu erhalten und die einschränkenden Vorschriften nur auf das neu eingestellte Personal anzuwenden (BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 257; Pra 1998 31 S. 227 E. 4c; Urteile 2P.10/2003 vom 7.7.2003, E. 3.4; 1P.23/2000 vom 8.11.2000, E. 5b; 2P.426/1997 vom 20.1.1999, E. 3a). Umso mehr ist es zulässig, eine günstigere altrechtliche Stellung nur befristet aufrechtzuerhalten (Urteil 2P.244/1995 vom 24.4.1996, E. 5b), was sich unter Umständen verfassungsrechtlich aufdrängt (Urteil 1P.23/2000 vom 8.11.2000, E. 5b). Umgekehrt liegt es auch im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, neu eingeführte Vorteile nur dem neu einzustellenden Personal zukommen zu lassen (Urteile 2P.10/2003 vom 7.7.2003, E. 3.4, 2P.426/1997 vom 20.1.1999, E. 3a). Änderungen im Besoldungssystem können somit zur Folge haben, dass Mitarbeiter je nach Anstellungszeitpunkt für die gleiche Arbeit unterschiedlich entlöhnt werden. Dies ist zulässig, solange die Unterschiede in der Besoldung kein unvertretbares Mass annehmen (BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 258; Urteile 2P.10/2003 vom 7.7.2003, E. 3.4; 2P.426/1997 vom 20.1.1999, E. 3a und c).
4.4 Die Beschwerdeführer anerkennen, dass sich bei Einführung eines neuen Lohngesetzes Ungleichheiten kaum völlig vermeiden lassen. Sie anerkennen ferner, dass sie per 1. Januar 2002 eine Lohnerhöhung erhalten haben, die nun eine akzeptable Lösung darstellt. Sie beanstanden jedoch, für die Zeit von April 1997 bis Ende 2001 sei der Lohnunterschied von bis zu mehr als 15% für die gleiche Arbeit zu hoch und verfassungsrechtlich nicht mehr vertretbar gewesen. Diese Ungleichbehandlung müsse mit einer Nachzahlung für diesen Zeitraum beseitigt werden.
4.5 Wie hoch das zulässige oder vertretbare Mass der Unterschiede ist, kann nicht abstrakt festgelegt werden. Das hier zur Diskussion stehende Mass ist im Lichte bisher entschiedener ähnlicher Fälle zu betrachten.
4.5.1 In BGE 129 I 161 wurde für die gleiche Arbeit ein Lohnunterschied von über 30%, der auf ein System von Erfahrungs- bzw. Dienstaltersstufen zurückzuführen war, als zulässig beurteilt. Das Bundesgericht erwog, im öffentlichen Dienstrecht sei ein solcher Stufenaufstieg weit verbreitet, was zwangsläufig zur Folge habe, dass verschiedene Bedienstete allein aufgrund ihres Dienstalters sehr unterschiedliche Löhne für die gleiche Arbeit erhalten (a.a.O., E. 3.5). Es wurde auch als zulässig erachtet, dass bei Stellvertretungen keine Dienstjahre angerechnet werden (a.a.O., E. 3.6); vorbehalten hat das Bundesgericht aber den Fall längerfristiger Stellvertretungen (a.a.O., E. 3.7).
4.5.2 Eine Regelung, bei welcher neu eingestelltes Personal höher eingestuft wurde als das bisherige, was dazu führte, dass die bisherigen Angestellten (bezogen auf das jeweilige Dienstalter) eine Erfahrungsstufe tiefer lagen als die neuen, wurde als zulässig betrachtet, da der streitige Betrag von rund 100 Franken pro Monat als bescheidene finanzielle Auswirkung betrachtet wurde (Urteil 2P.10/2003 vom 7.7.2003, E. 3.4).
4.5.3 Im Urteil 2P.369/1998 vom 21.3.2000 (ZBl 102/2001 S. 265) wurde eine Neueinstufung der Basler Assistenz- und Oberärzte, verbunden mit Lohnreduktionen von bis zu 21,9%, als verfassungsrechtlich zulässig beurteilt; dabei war den bisher Angestellten der frankenmässige Besitzstand gewahrt (a.a.O., E. 2h und 3i), was mithin zur Folge hatte, dass die bisher Angestellten für die gleiche Arbeit einen entsprechend höheren Lohn erhielten als die neu Eingestellten.
4.5.4 Ebenfalls als zulässig erwies sich eine Lohneinbusse (bloss) bestimmter Gruppen von Angestellten von maximal 3.6% (Urteil 2P.27/1997 vom 21.10.1997, E. 4c).
4.5.5 Als verfassungswidrig wurde hingegen eine Regelung beurteilt, wonach eine früher ausbezahlte Wohnungszulage (in unterschiedlicher Höhe) für Polizisten in die ordentliche Besoldung überführt wurde und zudem die Betreffenden in die nächsthöhere Stufe eingestuft wurden, was dazu führte, dass Angehörige des gleichen Polizeischuljahrgangs um bis zu vier Gehaltsstufen unterschiedliche Löhne erhielten. Das Bundesgericht erwog, es sei zwar zulässig, an sich abgeschaffte Zulagen im Sinne einer dauernden oder befristeten Besitzstandsgarantie bei den bisherigen Beamten beizubehalten (Urteil 2P.463/1996 vom 16.3.1998, E. 4a). Die getroffene Regelung hatte aber zur Folge, dass nicht nur die ursprüngliche Besoldungsdifferenz in der Höhe von maximal Fr. 3'330.– pro Jahr beibehalten wurde, sondern diese Differenz noch um durchschnittlich weitere Fr. 2'300.– erhöht wurde, weil die höher eingestuften Beamten früher in höhere Stufen gelangten. Das Bundesgericht führte aus, diese Erhöhung der Besoldungsdifferenz lasse sich nicht mehr mit der Besitzstandsgarantie und der Eliminierung einer sachlich nicht mehr gerechtfertigten Zulagenordnung rechtfertigen; die Lohndifferenzen hätten vielmehr eher verringert werden müssen. Zwar möge die
Lohndifferenz von insgesamt rund Fr. 30'000.– während einer Übergangsfrist von sieben Jahren allenfalls noch im Rahmen des Vertretbaren liegen; indessen sei es unzulässig, eine bereits bestehende Lohndifferenz von Fr. 3'300.– pro Jahr noch um durchschnittlich Fr. 2'300.– zu vergrössern. Die während einer Übergangsfrist al-

lenfalls in Kauf zu nehmenden Ungleichheiten bei der Besoldung hätten nicht mehr ausmachen dürfen als dies dem grundsätzlich zulässigen Anliegen der Besitzstandsgarantie entsprochen hätte (Urteil 2P.463/1996 vom 16.3.1998, E. 4c und d).
4.6 Vorliegend erhielten nach den Angaben der Beschwerdeführer (jeweils gerechnet auf der Basis Bruttolohn/Monat) die Angehörigen der Vergleichsgruppe während ihrer Ausbildung (1995/96) einen Monatslohn von Fr. 4'665.75. Nach Abschluss der Ausbildung wurden sie höher eingestuft und bezogen für den Rest des Jahres 1996 einen Monatslohn von Fr. 4'860.–. Im Jahr 1997 erhielten sie einen Stufenanstieg, so dass sie in ihrem 3. Dienstjahr einen Monatslohn von Fr. 5'054.50 hatten. 1998 unterlagen auch sie dem Stufenstopp, erhielten aber in den folgenden Jahren weiterhin den Stufenaufstieg und erreichten 1999 in ihrem 5. Dienstjahr einen Monatslohn von 5'248.75.

Die Beschwerdeführer erhielten demgegenüber während ihrer Ausbildung in den Jahren 1997/98 einen Monatslohn von 4'211.75 bzw. 4'276.75. Nach Abschluss der Ausbildung wurden sie infolge des Stufenstopps 1998 nicht höher eingestuft und bezogen daher für den Rest des Jahres 1998 den gleichen Lohn wie während der Ausbildung. Im Jahre 1999, in ihrem 3. Dienstjahr, erhielten sie nach einem Stufenaufstieg monatlich Fr. 4'276.75 bzw. Fr. 4'471.25. Im Jahre 2001, in ihrem 5. Dienstjahr, bezogen sie Fr. 4'665.75 bzw. Fr. 4'860.–, mithin gleich viel wie die Vergleichsgruppe in deren 1. bzw. 2. Dienstjahr.
4.7 Nach der dargelegten Rechtsprechung war es ohne weiteres zulässig, im Jahre 1997 die Feuerwehrleute tiefer einzustufen als bisher. Ebenso war es vertretbar, für die früher eingestellten Feuerwehrleute den frankenmässigen Besitzstand zu wahren. Der daraus resultierende Lohnunterschied war zwar nicht unbeträchtlich, aber im Lichte der Rechtsprechung im Rahmen des Vertretbaren. Es mag sein, dass dies zu Unstimmigkeiten innerhalb des Korps geführt hat. Die Behebung solcher Unstimmigkeiten ist jedoch in erster Linie nicht eine verfassungsrechtliche, sondern eine lohn- bzw. personalpolitische Frage. Der Kanton hat denn auch per 1. Januar 2002 eine neue Regelung getroffen, welche von den Beschwerdeführern als akzeptabel anerkannt wird. Die Ungleichbehandlung beschränkt sich daher auf eine relativ kurze Frist von weniger als fünf Jahren. Nachdem die Rechtsprechung grundsätzlich sogar die unbefristete Weiterführung einer Besitzstandsgarantie anerkennt (vorne E. 4.3), ist dieser befristete Unterschied zulässig, auch wenn er relativ hoch ist.
4.8 Nun hat aber die Vergleichsgruppe nicht nur den frankenmässigen Besitzstand gewahrt, sondern ist weiterhin in den Genuss des Stufenaufstiegs gekommen. Es fragt sich, ob dies im Lichte der vorne E. 4.5.5 dargelegten Rechtsprechung verfassungswidrig sei, weil die Lohndifferenz nicht abgebaut worden ist.
4.8.1 Unbestritten sind die Beschwerdeführer ebenfalls in den Genuss des Stufenaufstiegs gekommen, ausser im Jahre 1998, wo jedoch auch die Vergleichspersonen (Absolventen der Schule 1995/96) nicht aufgestiegen sind. Insoweit sind alle Angestellten des Kantons gleich behandelt worden.
4.8.2 Es wäre grundsätzlich auch denkbar gewesen, bei den früher eingestellten Feuerwehrleuten nur den frankenmässigen Besitzstand zu wahren und in den folgenden Jahren auf den Stufenaufstieg zu verzichten, bis sich diese Löhne demjenigen der neu eingestellten Personen angeglichen hätten. Dies wäre verfassungsrechtlich wohl zulässig gewesen, da kein Anspruch auf Beibehaltung des in einer früheren Ordnung festgelegten Stufenaufstiegs besteht (Urteile 2P.298/2000 vom 22.10.2001, E. 3b; 2P.392/1996 vom 22.12.1997, E. 5b). Umgekehrt hat das Bundesgericht auch eine Lösung als verfassungsmässig erachtet, bei welcher der Stufenaufstieg für diejenigen Personen, welche noch nicht im Maximum eingestuft waren, verlangsamt wurde, was zur Folge hatte, dass die jüngeren Bediensteten langsamer aufstiegen als die älteren, welche früher aufgestiegen sind (Urteil 2P.392/1996 vom 22.12.1997, E. 5c). Solche Regelungen können dazu führen, dass später Eingestellte das an sich vorgesehene Maximum bis zu ihrer Pensionierung gar nicht mehr erreichen können und insoweit dauerhaft schlechter gestellt sind als die früher Eingestellten. Sie kommen aber in staatlichen Besoldungsregelungen nicht selten vor und können nicht grundsätzlich als unzulässig
betrachtet werden.
4.8.3 Wird der Lohn der Beschwerdeführer bzw. der Vergleichsgruppe im jeweiligen Dienstjahr verglichen, ergibt sich aus den von den Beschwerdeführern dargelegten Zahlen (vorne E. 4.6) folgendes: Im 1. Dienstjahr (1997 bzw. 1995) betrug der Unterschied 8,3 bzw. 9,7%, im 2. Dienstjahr (1998 bzw. 1996) 12,0 bzw. 13,3%, nahm also zu. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass das 2. Dienstjahr der Beschwerdeführer das Jahr ist (1998), in welchem der Stufenaufstieg für alle nicht stattgefunden hat. Im 3. Dienstjahr (1999 bzw. 1997) betrug die Differenz 11,5 bzw. 15,4%, nahm also nur noch für die Beschwerdeführer 1-7 zu, für die Beschwerdeführer 8-11 aber bereits wieder ab. Im 4. Dienstjahr machte die Differenz noch 7,7 bzw. 11,5% aus, im 5. Dienstjahr

noch 7,4 bzw. 11,1%, nahm also weiter ab.

Wird der Lohn im jeweiligen Kalenderjahr verglichen, so betragen die Unterschiede in den Jahren 1997 und 1998 15,4 bzw. 16,7%, im Jahre 1999 14,8 bzw. 18,5%, im Jahre 2000 13,5 bzw. 17,1% und im Jahre 2001 12,3 bzw. 15,8%.

4.8.4 Aus diesen Vergleichen ergibt sich, dass in der hier streitigen Periode die Lohnunterschiede nicht etwa ständig zugenommen haben. Sie haben nur zunächst (2. und z.T. 3. Dienstjahr) zugenommen, wobei die Zunahme im 2. Dienstjahr darauf zurückzuführen ist, dass dies für die Beschwerdeführer dasjenige Jahr war (1998), in dem für alle kein Stufenaufstieg stattfand, was insoweit rechtsgleich ist. Ab dem 3. bzw. 4 Dienstjahr haben die Lohnunterschiede wieder abgenommen. Dass auch der Vergleichsgruppe der Stufenaufstieg weiter gewährt wurde, hat also nicht zu einer unvertretbaren ständigen Zunahme der Lohndifferenzen geführt und kann jedenfalls im hier zur Diskussion stehenden zeitlichen Rahmen nicht als verfassungswidrig betrachtet werden, dies umso mehr, als auch die Alternativlösung - nämlich die Sistierung des Stufenaufstiegs für die Vergleichsgruppe - wiederum Fragen der Gleichbehandlung mit anderen Staatsangestellten nach sich gezogen hätte. Ob allenfalls eine länger dauernde Ungleichbehandlung im hier vorliegenden Ausmass als verfassungswidrig zu betrachten wäre, braucht nicht weiter geprüft zu werden, nachdem für die Beschwerdeführer ab dem Jahre 2002 eine auch sie befriedigende Lösung getroffen worden ist.

5.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Beschwerdeführer die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 und 7 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht, als Verwaltungsgericht, des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 6. Februar 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: