[AZA 3]
2P.369/1998/odi

II. OEFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****

21. März 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der

II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Hungerbühler, Müller, Bundesrichterin Yersin, Ersatzrichter Seiler und Gerichtsschreiberin Diarra.

———

In Sachen

Verband Basler Assistenz- und Oberärzte/-innen (VBAO), Sektion beider Basel des Verbandes Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte (VSAO), Beschwerdeführer, vertreten durch Advokat Dr. Lucius Huber, Dufourstrasse 11, Basel,

gegen

Kanton B_a s_e l_- S_t a_d t, handelnd durch den Regierungsrat, dieser vertreten durch das Sanitätsdepartement,

betreffend
Gewaltenteilung, Art. 4 aBV
(Verordnung betreffend die Anstellungsbedingungen der Assistenz- und Oberärzte an staatlichen Spitälern),
hat sich ergeben:

A.-
Das Dienstverhältnis der Assistenz- und Oberärzte an den staatlichen Spitälern des Kantons Basel-Stadt wird geregelt durch die regierungsrätliche Verordnung vom 26. Juni 1984 betreffend die Anstellungsbedingungen der Assistenz- und Oberärzte an staatlichen Spitälern (AAOV). Diese Verordnung stützt sich nach ihrem Ingress auf § 1 Abs. 3 des Beamtengesetzes vom 25. April 1968 und § 1 Abs. 2 des Lohngesetzes vom 12. November 1970. Letzteres wurde inzwischen ersetzt durch das Lohngesetz vom 18. Januar 1995, dessen § 1 Abs. 3 lautet:

"Auf Durchgangspositionen (wie zum Beispiel bei Assistenz- und Oberärzten und -ärztinnen), Praktika und Volontariate zwecks beruflicher Aus-, Weiter- und Fortbildung sowie auf Berufslehrgänge und Berufslehren findet das Lohngesetz keine Anwendung. Soweit für solche Dienstverhältnisse weder Verordnungen noch Reglemente bestehen, erlässt das

Personalamt entsprechende Weisungen und regelt die Lohnansätze nach einheitlichen Gesichtspunkten."

Gemäss Anhang I AAOV betrug der Jahreslohn (inkl. 13. Monatslohn) für Assistenzärzte zwischen Fr. 73'154.25 und Fr. 120'220.75, für stellvertretende Oberärzte zwischen Fr. 118'927.25 und Fr. 167'329.50 und für Oberärzte zwischen Fr. 122'986.50 und Fr. 187'151.25.

Am 15. September 1998 änderte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Verordnung ab. Damit wurde ein neuer Absatz eingefügt, wonach der Lohn entsprechend der für das übrige Staatspersonal geltenden Regelung an die Teuerung angepasst wird. Sodann wurde die Lohnskala in Anhang I neu festgesetzt. Der Jahreslohn beträgt nach dieser neuen Fassung (inkl. 13. Monatslohn) für Assistenzärzte zwischen Fr. 78'120.– und Fr. 111'231.–, für stellvertretende Oberärzte zwischen Fr. 115'024.– und Fr. 143'780.– und für Oberärzte zwischen Fr. 119'817.– und Fr. 146'175.–. Die Änderung enthält ferner Übergangsbestimmungen, wonach für bisherige Stelleninhaber der frankenmässige Lohnanspruch gewahrt bleibt. Sie trat am 1. Januar 1999 in Kraft.

B.-
Der Verband Basler Assistenz- und Oberärzte/-innen erhob am 26. Oktober 1998 staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Verordnungsänderung vom 15. September 1998 vollumfänglich aufzuheben. Zudem beantragte er Erteilung der aufschiebenden Wirkung. Er rügt eine Verletzung der Gewaltenteilung und der Rechtsgleichheit.

C.-
Das Sanitätsdepartement des Kantons Basel-Stadt beantragte am 12. November 1998 namens des Regierungsrates, das Gesuch um aufschiebende Wirkung abzuweisen. Mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 20. November 1998 wurde das Gesuch abgewiesen.

D.-
Mit Vernehmlassung vom 15. März 1999 beantragte das Sanitätsdepartement, auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sie abzuweisen.

E.-
In dem vom Bundesgericht gemäss Art. 93 Abs. 1 OG angeordneten zweiten Schriftenwechsel hielten die Parteien an ihrem Standpunkt fest.
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.-
a) Da der Kanton Basel-Stadt kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kennt, kann die Verordnung direkt

mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG).

b) Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass ist legitimiert, wer durch den angefochtenen Erlass unmittelbar oder virtuell (das heisst mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) in seinen rechtlich geschützten Interessen betroffen ist (Art. 88 OG; BGE 125 I 173 E. 1b S. 174; 124 I 159 E. 1c S. 161 f.; 123 I 221 E. 2 S. 224 f.). Ein Verband ist legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde die Interessen seiner Mitglieder zu wahren, wenn er als juristische Person konstituiert ist, nach seinen Statuten die durch die angerufenen verfassungsmässigen Rechte geschützten Interessen seiner Mitglieder zu wahren hat und die Mehrzahl oder doch eine Grosszahl seiner Mitglieder vom angefochtenen Erlass direkt oder virtuell betroffen sind (BGE 123 I 221 E. 2 S. 225; 122 I 70 E. 1b S. 73, je mit Hinweisen).

Der Beschwerdeführer ist ein Verein mit dem Zweck, die beruflichen, standespolitischen und wirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder zu wahren. Seine Aktivmitglieder sind Personen, die das eidgenössische Ärztediplom oder ein anderes eidgenössisches Medizinaldiplom besitzen und in einem Anstellungsverhältnis tätig sind. Es kann entgegen der unsubstantiierten Bestreitung seitens des Sanitätsdepartements ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Grosszahl der Vereinsmitglieder von der angefochtenen Verordnung betroffen sind. Das Sanitätsdepartement bestreitet die Beschwerdelegitimation der Assistenz- und Oberärzte, weil diese nur auf ein bzw. drei Jahre ohne Rechtsanspruch auf Wiederwahl gewählt seien und infolge der frankenmässigen Besitzstandswahrung nicht in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen seien. Indessen haben nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts die öffentlichen Bediensteten einen rechtlich geschützten Anspruch darauf, nicht willkürlich, rechtsungleich oder in einer gegen Treu und Glauben oder gegen andere verfassungsmässige Rechte verstossenden Weise besoldet zu werden (BGE 123 I 1, nicht veröffentlichte E. 1b; BGE 121 I 102, nicht veröffentlichte E. 1b; 49, nicht veröffentlichte E. 1), unabhängig davon, ob sie einen Rechtsanspruch auf Wiederwahl haben und ob ihr Lohn frankenmässig gekürzt oder bloss ein weiterer Lohnaufstieg verunmöglicht wird. Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.-
a) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Gewaltenteilung. Die angefochtene Verordnung stütze sich auf das inzwischen nicht mehr existierende alte Lohngesetz; streng betrachtet fehle somit überhaupt eine gültige Delegationsnorm. Auch § 1 Abs. 3 des neuen Lohngesetzes von 1995 bilde keine genügende Delegationsnorm; diese Gesetzesbe-

stimmung stelle eine reine Blankodelegation dar, welche im Lichte des Gesetzesvorbehalts grundsätzlich bedenklich sei. Zumindest erlaube eine solche gesetzliche Grundlage keine Besoldungsänderung, die den Rahmen der bisher üblichen Regelungen sprenge und auf eine Neuorientierung der Lohnpolitik für Assistenz- und Oberärzte hinauslaufe. Für wichtige Bestimmungen sei ein formelles Gesetz erforderlich. Das betreffe auch die Grundsätze der Gehaltsordnung. Die durch die angefochtene Verordnungsänderung angeordneten Besoldungskürzungen von bis zu 8,2% (für Assistenzärzte) bzw. rund 22% (für Oberärzte) lägen nicht im Rahmen des Zulässigen und seien durch die gesetzliche Grundlage nicht mehr gedeckt.
b) Der Grundsatz der Gewaltenteilung schützt nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung als verfassungsmässiges Individualrecht die Einhaltung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung. Welche Behörde wofür zuständig ist, ergibt sich in erster Linie aus dem jeweiligen kantonalen Staatsrecht (vgl. BGE 124 I 127 E. 3a S. 132, 216 E. 3b S. 219; 123 I 1 E. 3 S. 5; 121 I 22 E. 3a S. 25; 118 Ia 245 E. 3b S. 247). Bundesverfassungsrechtlich ist die Delegation von an sich dem Gesetzgeber zustehenden Rechtsetzungszuständigkeiten an die Regierung zulässig, wenn sie in einem formellen Gesetz enthalten ist, nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, sich auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz die Grundzüge der Regelung selber enthält, soweit die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt wird (BGE 125 I 173 E. 4a S. 176; 123 I 221 E. 4a S. 226; 118 Ia 245 E. 3b S. 247 f., 305 E. 2b S. 310).

c) Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass im Kanton Basel-Stadt besondere verfassungsrechtliche Bestimmungen über die Zulässigkeit von Rechtsetzungsdelegationen oder über die Zuständigkeit für die Festsetzung von staatlichen Besoldungen bestünden. Die Zulässigkeit der angefochtenen Verordnung ist daher nach allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen.

d) Grundlage für die Verordnung ist neben § 1 Abs. 3 des Lohngesetzes auch § 1 Abs. 3 des Beamtengesetzes. Diese Bestimmung ermächtigt den Regierungsrat ausdrücklich, Dienstordnungen zu erlassen. Es besteht somit eine gesetzliche Grundlage. Zu prüfen ist, ob diese die Anforderungen an die Bestimmtheit erfüllt.

e) Es kann nicht allgemein gesagt werden, wie detailliert das formelle Gesetz selber sein muss. Als freilich konkretisierungsbedürftiger Grundsatz gilt, dass es die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen enthalten muss (Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Aufl., Zürich 1998, S. 343; Walter Kälin, Gesetz und Verordnung, in: Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, S. 129 ff., 136 ff.; Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung - Allgemeine Grundlagen und schwei-

zerische Ausgestaltung, Bern 1994, S. 314 ff., mit weiteren Hinweisen; vgl. auch Art. 164 Abs. 1 BV). Strengere Anforderungen an das formelle Gesetz gelten dort, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung öffentlichrechtlicher Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs mit zu berücksichtigen sind (BGE 123 I 221 E. 4a S. 226). Ein formelles Gesetz ist aber auch unabhängig von Grundrechtseingriffen erforderlich für wichtige politische Entscheide (BGE 125 I 173 E. 4a S. 176; 123 I 254 E. 2b/bb S. 256; 121 I 22 E. 4a S. 26 f.). Wegleitend kann eine verbreitete, seit langem bestehende und auch in anderen Kantonen übliche Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für völlig neue, bisher unübliche Bestimmungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 125 I 173 E. 9e S. 181; 123 I 254 E. 2b/bb S. 256; 122 I 130 E. 3b/cc S. 135; 121 I 22 E. 4a S. 27, 273 E. 5a S. 277 f.; ZBl 98/1997 S. 75, E. 5d/aa, mit Hinweisen).

f) Im öffentlichen Dienstrecht werden herkömmlicherweise nicht gleich hohe Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gestellt wie im allgemeinen Rechtsverhältnis (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4. Aufl., Basel/Frankfurt 1991, S. 631; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. III, Bern 1992, S. 213; Markus Müller, Lineare Lohnkürzungen im öffentlichen Dienstrecht als Problem der Rechtsgleichheit, in: AJP 1997, S. 841-847, 843; Paul Richli, Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Bern 1996, S. 32). Abgesehen von schweren Eingriffen in die Freiheitsrechte ist es üblich und verfassungsrechtlich zulässig, Rechte und Pflichten der Beamten auf untergesetzlicher Stufe zu konkretisieren; insbesondere braucht die Besoldung nicht zwingend im formellen Gesetz festgelegt zu werden (vgl. BGE 123 I 1 E. 3 S. 5; 118 Ia 245 E. 3e S. 251 f.; 98 Ia 105 E. 2 S. 109 f.; ZBl 98/1997 S. 75, E. 5d/cc). Das entspricht auch der Rechtswirklichkeit. In den meisten Kantonen werden die Gehälter generell durch Verordnung oder Parlamentsdekret festgelegt oder enthält das Gesetz nur Grundsätze, die durch Parlament oder Regierung konkretisiert werden (Franz Dommann, Personalrecht für Mitarbeitende im öffentlichen Dienst des Kantons Luzern, in: Peter Helbling/Tomas Poledna, Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 35 ff., 43; Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Helbling/Poledna, a.a.O., S. 49 ff., 74; Tomas Poledna, Leistungslohn und Legalitätsprinzip, in: Festschrift für Yvo Hangartner, St. Gallen 1998, S. 269 ff., 279 f.; Andreas Zünd, Gesetz und Dekret im Kanton Aargau, Aarau 1986, S. 97 ff.). Wo das formelle Gesetz die Besoldungsklassen sowie Maximal- und Minimalbesoldungen selber festlegt, erfolgt in der Regel zumindest die Einstufung der einzelnen Funktionen in eine bestimme Klasse durch Verordnung der Regierung. So ist

beispielsweise die Regelung im Bund (Art. 36 und 38 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927, SR 172.221.10; zum neuen Bundespersonalgesetz siehe Peter Helbling, Entwicklungen im Personalrecht des Bundes; Anmerkungen zum Bundespersonalgesetz, in: Helbling/Poledna, a.a.O., S. 1 ff., 31). Auch im Kanton Basel-Stadt enthält das Lohngesetz in seinem Anhang die frankenmässigen Minimal- und Maximalansätze der einzelnen Lohnklassen sowie den Stufenverlauf; hingegen liegt die Kompetenz zur Einreihung der Funktionen in die Lohnklassen gemäss § 6 des Lohngesetzes beim Regierungsrat. Eine solche Regelung ist jedenfalls verfassungsrechtlich zulässig (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 25. Februar 1994 i.S. B., E. 2c).
Die Lehre fordert im Allgemeinen, dass die Besoldungsgrundsätze im formellen Gesetz zu regeln seien (Thomas Eichenberger, Die Rechtsstellung des Arztes am öffentlichen Spital, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 75, 107; Müller, a.a.O., S. 843), wobei als solche Grundsätze etwa Mindest- und Höchstgehälter, die Zahl der Gehaltsstufen sowie die Grundsätze für die Einteilung der Stellen in diese Stufen genannt werden (Christoph Meyer, Leistungslohn im öffentlichen Dienstrecht, in: Helbling/Poledna, a.a.O., S. 133 ff., 146 f.; Poledna, a.a.O., S. 290 f.; Richli, a.a.O., S. 77 f.). Hingegen wird nicht verlangt, dass sich der Lohn jeder einzelnen Funktion aus dem formellen Gesetz ergibt.

Das Kriterium der Üblichkeit (E. 2e) kann auch im Beamtenrecht Anwendung finden (vgl. Eichenberger, a.a.O., S. 57 f.; Evi Schwarzenbach Heusser, Das Personalrecht des Kantons Thurgau, Diss. Zürich 1998, S. 53 f.). So hat das Bundesgericht eine auf dem Verordnungsweg festgelegte zwangsweise Pensionierung von Beamten mit 63 Jahren (mit entsprechender finanzieller Einbusse) als Verstoss gegen die Gewaltenteilung beurteilt, weil dies dem bisher weitherum üblichen Ruhestandsalter nicht entsprach (ZBl 98/1997 S. 75, E. 5d). Umgekehrt wurde es als zulässig erachtet, durch Verordnung die Pflichtstundenzahl von Mittelschullehrern um eine Lektion pro Woche zu erhöhen, weil sich auch die erhöhte Zahl noch in einem üblichen Rahmen bewegte (nicht publiziertes Urteil vom 15. Januar 1999 i.S. K., E. 2e und g).

g) Der Beschwerdeführer zieht zur Beurteilung der Zulässigkeit einer Delegation die Grundsätze des Abgaberechts heran. Bei rein wirtschaftlicher Betrachtung mag es in der Tat seltsam erscheinen, einerseits bereits für relativ geringfügige Gebühren von einigen hundert Franken eine formellgesetzliche Grundlage zu verlangen (BGE 125 I 173 E. 9 S. 179 ff.; 123 I 254 E. 2c S. 256 f.), andererseits aber die Festlegung des Beamtenlohnes, die für die Betroffenen viel bedeutender sein kann, auf dem Verordnungsweg zuzulassen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Legalitätsprinzip im Abgaberecht seit jeher strenger gehandhabt wurde als in anderen Bereichen und erst recht als in der

Leistungsverwaltung und im öffentlichen Dienstrecht. Hinzu kommt, dass auch im Gebührenrecht die Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage gelockert werden können, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 125 I 173 E. 9a S. 179, 182 E. 4a S. 193; 124 I 11 E. 6a S. 19, je mit Hinweisen). Insbesondere sind die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dort geringer, wo die Abgabe ein Entgelt für die freiwillige und kommerzielle Benützung einer öffentlichen Einrichtung darstellt, welche nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reguliert wird (BGE 125 I 182 E. 4a S. 193; 122 I 279 E. 6c S. 289 f.; 121 I 230 E. 3g/dd S. 239). Dass beispielsweise an Gebühren für einzelne Universitätskurse oder Zulassungsprüfungen höhere Anforderungen gestellt wurden, ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Fällen weder aus der Natur der Abgabe noch aus dem formellen Gesetz hervorging, dass eine marktgerechte Kostendeckung anzustreben sei (BGE 125 I 173 E. 9a und e S. 179 und 181; 123 I 254 E. 2b S. 255 f.). Hingegen hat das Bundesgericht unter Hinweis auf die in diesen Bereichen geltenden marktwirtschaftlichen Prinzipien grosszügigere Delegationen zugelassen für die Infrastrukturabgabe von Belegärzten in Spitälern (BGE 121 I 230 E. 3g S. 238 f.) oder die Landegebühr auf Flugplätzen (BGE 125 I 182 E. 4f S. 195 f.).

Für die Besoldung im öffentlichen Dienstrecht kann Analoges gelten: Anders als bei Gebühren, bei denen der Staat nicht immer Kostendeckung anstrebt, ist bei Besoldungen davon auszugehen, dass grundsätzlich mit der Entlöhnung der Wert der Arbeit abgegolten werden soll. Somit unterliegen die staatlichen Besoldungen in einem gewissen Rahmen ähnlich wie Benützungsgebühren für kommerziell angebotene Dienstleistungen einer Regulierung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen: Einerseits kann vom Staat nicht erwartet oder verlangt werden, dass er wesentlich höhere Löhne entrichtet als andernorts für eine ähnliche Tätigkeit bezahlt werden. Sind die Löhne im Vergleich zu anderen Kantonen oder zu privaten Arbeitgebern andererseits zu tief, so wird der Staat offene Stellen nicht mehr besetzen und seine Aufgaben nicht wahrnehmen können. Das rechtfertigt oder verlangt gar eine gewisse Flexibilität in der Lohnfestsetzung und erlaubt es, die Anforderungen an die Bestimmtheit der formellgesetzlichen Grundlage zu lockern.

h) Die angefochtene Verordnungsänderung ist im Lichte dieser Grundsätze nicht zu beanstanden: Wohl sind ihre gesetzlichen Grundlagen relativ unbestimmt. Doch entfernt sich die angefochtene Regelung entgegen der Darstellung des Beschwerdeführers nicht wesentlich von den bisher geltenden Regeln und auch nicht von den Grundsätzen, die im Lohngesetz für die übrigen staatlichen Funktionen enthalten sind.

Aus den Vorarbeiten zur Verordnungsrevision geht hervor, dass die Besoldungen der Assistenz- und Oberärzte jeweils in Relation zu den Lohnklassen gemäss Lohngesetz betrachtet wurden. Im Bericht des Zentralen Personaldienstes des Kantons Basel-Stadt vom 2. Juni 1998 wurde eine Bewertung der Funktionen Assistenz- und Oberarzt zugrunde gelegt. Diese hätte bei Assistenzärzten zu einer Einreihung in die Lohnklasse 18 geführt. Unter Berücksichtigung des Ausbildungscharakters des Assistenzarztverhältnisses und auf Grund von Vergleichen mit anderen Ausbildungsverhältnissen von Hochschulabsolventen (Assistenz an der Universität, juristische Volontariate oder Praktika der Psychologen), die durchwegs in den Lohnklassen 15-17 oder gar noch tiefer eingereiht sind, gelangte das Personalamt schliesslich zu einer Einstufung, die zu Beginn der Stufe A von Lohnklasse 16 gemäss Lohngesetz entspricht, dann aber rascher aufsteigt und nach einigen Jahren etwa die Lohnklasse 17 erreicht. Gegenüber der bisherigen Regelung wurde dadurch die Anfangsbesoldung um ca. 6,7% angehoben. Die Besoldung im zweiten Jahr bleibt gleich, während ab dem dritten Jahr der Lohn gekürzt wurde bis zu ca. 8%. Das entspricht in den letzten Jahren einer Rückstufung um zirka eine Lohnklasse gemäss Lohngesetz.

Für die Oberärzte kam das Personalamt zum Schluss, eine Einstufung in die Lohnklassen 20 oder 21 wäre möglich. Die schliesslich festgelegte Lohnkurve entspricht etwa diesem Rahmen. Freilich liegt das neue Maximum (Stufe 9) 21,9% tiefer als das bisherige Maximum (Stufe 14), weil die Zahl der Stufen von 14 auf 9 reduziert wurde. Der Beschwerdeführer bringt indessen selber vor, dass auch bisher nur ganz wenige Oberärzte das Maximalgehalt erreicht hätten, während der grösste Teil der Oberärzte maximal Fr. 163'078.– verdienten. Das ergibt sich daraus, dass die Funktion des Oberarztes nach basel-städtischer Regelung keine Daueranstellung, sondern eine Durchgangsposition ist, die gemäss § 5 AAOV in der Regel sechs, ausnahmsweise höchstens acht Jahre dauert. Gegenüber der bisherigen Lohnstufe 9 (Fr. 169'100.75) liegt die neue höchste Lohnstufe 9 (Fr. 146'175.–) rund 13,6% tiefer. Das entspricht in dieser Stufe einer Rückstufung um ca. zwei Lohnklassen. In den tieferen Stufen fällt die Differenz jedoch geringer aus: In der Stufe 1 beträgt sie ca. 2,6%, in der Stufe 5 ca. 5,8%.

Hinzu kommt, dass der frankenmässige Besitzstand der bisherigen Stelleninhaber gewahrt wurde.

Wohl hat die Neuregelung für die Oberärzte und die oberen Stufen der Assistenzärzte eine nicht unerhebliche Tieferbesoldung gegenüber der bisherigen Regelung zur Folge, doch kann nicht gesagt werden, dass der Regierungsrat von seiner Kompetenz in einer völlig unüblichen und vom Gesetz nicht mehr abgedeckten Weise Gebrauch gemacht und damit den

Rahmen der zulässigen Delegation gesprengt hätte. Er hat sich im Gegenteil an die Regelung im Lohngesetz angelehnt. Die Abweichung von diesem Gesetz erfolgt bei den Assistenzärzten zu deren Gunsten, indem der Lohnaufstieg rascher verläuft als nach Lohngesetz. Auch für die Oberärzte weicht der Stufenaufstieg nicht wesentlich von demjenigen gemäss Lohngesetz ab. Unterstünden die Arbeitsverhältnisse der Assistenz- und Oberärzte dem Lohngesetz, so hätte der Regierungsrat gemäss § 6 dieses Gesetzes ebenfalls die Kompetenz zur Einreihung in die Lohnklasse und gemäss § 2 Abs. 2 auch die Befugnis zur Anpassung der Einreihung bei veränderten Verhältnissen. Der Regierungsrat hat sich sodann auch auf eine Arbeitsbewertung gestützt. Nicht ersichtlich ist, inwiefern das Lohngesetz eine Berücksichtigung des Lohnniveaus in anderen Kantonen verbieten würde. Insgesamt hat der Regierungsrat von seiner ihm delegierten Kompetenz nicht anders Gebrauch gemacht, als es ihm auch auf Grund des Lohngesetzes zustünde, welches seinerseits den verfassungsmässigen Anforderungen an die Bestimmtheit der Delegationsnorm ohne weiteres genügt. Der konkrete Einreihungsentscheid kann allenfalls unangemessen sein oder gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstossen. Er verletzt aber nicht die Zuständigkeitsordnung bzw. die Gewaltenteilung.

3.-
a) Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit. Besoldungskürzungen dürften nicht ohne besondere Rechtfertigung einseitig zu Lasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen erfolgen. Die vom Kanton vorgebrachten Gründe für die Tieferstufung der Ärzte seien unsachlich. Eine im Jahre 1995 durchgeführte analytische Arbeitsbewertung habe ergeben, dass Assistenzärzte in die Lohnklassen 17 und 19, Oberärzte in die Klassen 21 und 22 einzustufen seien. Die angefochtene Reduktion widerspreche dieser Bewertung; für eine Neubewertung lägen keine Gründe vor. Zudem habe das Sanitätsdepartement gegenüber dem Regierungsrat das Ergebnis der 1995 durchgeführten Bewertung verschwiegen. Die vom Kanton angestellten Vergleiche mit anderen Kantonen und anderen Praktikantenstellen seien unhaltbar. Es bestehe somit keine besondere Rechtfertigung, um einseitig bei Assistenz- und Oberärzten die Besoldung zu kürzen.

b) Die Verfassung enthält keine besonderen Anforderungen an die Unterlagen, welche ein antragstellendes Departement dem über eine Verordnungsänderung entscheidenden Regierungsrat unterbreiten muss. Auch Lehre und Rechtsprechung haben bisher keine diesbezüglichen Regeln entwickelt. Aus allgemeinen Grundsätzen des staatlichen Handelns ist zu folgern, dass derartige Anträge nicht irreführend oder krass lückenhaft sein dürfen. Umgekehrt können aber daran nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Es ist zu berücksichtigen, dass die übrigen Mitglieder des Regierungsrates

in der Regel über die zu entscheidenden Fragen ebenfalls einigermassen informiert sind und zudem an der Regierungsratssitzung oder in einem verwaltungsinternen Vorverfahren vom antragstellenden Departement weitere Informationen verlangen können.

Der Antrag des Sanitätsdepartements vom 31. August 1998 an den Regierungsrat wies ausdrücklich darauf hin, dass durch die vorgesehene Verordnungsänderung der Lohn der Assistenz- und Oberärzte gesenkt werde. Das Ausmass dieser Senkung war aus einem Vergleich mit der geltenden Verordnung ersichtlich. Ausdrücklich begründet wurde zudem, weshalb bei Assistenzärzten im Hinblick auf die Ausbildungssituation die Bewertung nach dem Basler Arbeitsbewertungssystem nicht korrekt durchführbar sei. Eine irreführende Information kann in diesen Unterlagen nicht erblickt werden.
c) Das öffentliche Dienstrecht wird durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt; es macht deshalb, auch was die vermögensrechtliche Seite betrifft, grundsätzlich die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt den finanziellen Ansprüchen der Beamten in der Regel nicht der Charakter wohlerworbener Rechte zu, sofern nicht das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben worden sind. Soweit die vermögensrechtlichen Ansprüche keine wohlerworbenen Rechte darstellen, sind sie gegenüber Rechtsänderungen nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt; der Beamte kann sich aufgrund von Art. 4 aBV bzw. Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 BV dagegen zur Wehr setzen, dass solche Ansprüche willkürlich abgeändert, nachträglich entzogen oder im Wert herabgesetzt werden und dass Eingriffe ohne besondere Rechtfertigung einseitig zu Lasten einzelner Berechtigter oder bestimmter Gruppen erfolgen (BGE 118 Ia 245 E. 5b S. 255 f.; Pra 1998 31 227, E. 3b; Pra 1997 1 E. 3b; je mit Hinweisen; Regula Kägi-Diener, Beamte zwischen Recht und Finanzen, in: recht 1995 S. 10 ff., 15 f.; Müller, a.a.O., S. 841 f.).

d) Das bedeutet nicht, dass es unzulässig wäre, Besoldungskürzungen nur für einzelne Funktionen oder Bereiche vorzunehmen. Die zuständigen Behörden haben von Verfassungs wegen einen grossen Ermessensspielraum in Organisations- und Besoldungsfragen. Art. 4 aBV bzw. Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn gleichwertige Arbeit ungleich entlöhnt wird. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt jedoch 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 Beam-

ten massgebend sein sollen (BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79; 124 II 409 E. 9b S. 426 f.; 123 I 1 E. 6b S. 8; 121 I 102 E. 4a/c S. 104 f.). 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 123 I 1 E. 6a S. 7 f., mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Walter Haller, a.a.O., S. 514 ff.).

Das Bundesgericht hat deshalb den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. So wurden beispielsweise bereits innerhalb verschiedener Kategorien von Lehrkräften folgende Lohndifferenzen als verfassungsrechtlich haltbar anerkannt:

- fast 22% zwischen Primar- und Orientierungsschullehrern (BGE 121 I 49 E. 4c S. 53 f.);

- rund 6,6% bzw. 12% zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten (BGE 121 I 102 E. 4d S. 106 f.; unveröffentlichtes Urteil i.S. B. vom 10. Dezember 1993, E. 5a/bb);

- rund 20-26% zwischen zwei Lehrerkategorien, die sich in der Ausbildung unterschieden (dreijährige Lehrerausbildung gegenüber Matura und anschliessendes Lizentiat), aber teilweise an der gleichen Schule unterrichteten (nicht veröffentlichtes Urteil vom 27. September 1996 i.S. W., E. 2);

- fast 10% zwischen Logopädinnen mit Grundausbildung Matur und solchen mit Lehrerpatent (BGE 123 I 1 E. 6h S. 11);
- 6,73% Besoldungsunterschied und zusätzlich 7,41% Unterschied in der Zahl der Pflichtstunden zwischen kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsschullehrern (nicht veröffentlichtes Urteil vom 10. August 1998 i.S. A., E. 4);

- rund 18% zwischen Mittelschullehrern und Berufsschullehrern trotz gleicher Ausbildung (nicht veröffentlichtes Urteil vom 6. Oktober 1999 i.S. F., E. 3c).

Dieser grosse Ermessensspielraum besteht umso mehr, wenn nicht ein Vergleich zwischen verwandten, sondern zwischen unterschiedlichen Tätigkeiten zur Diskussion steht. Ob beispielsweise die Arbeit von Ärzten mehr oder weniger wert ist als diejenige von Lehrern, Psychologen, Juristen oder anderen Berufsgattungen, lässt sich nicht nach feststehenden Bewertungskriterien objektiv feststellen, sondern hängt ab von der gesellschaftlichen Wertschätzung, die einer bestimmten Tätigkeit entgegengebracht wird (BGE 125 II 385 E. 5b

S. 390; ZBl 98/1997 S. 210, E. 2b; nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. November 1998 i.S. B., E. 2e). Dementsprechend ist der verfassungsrechtliche Spielraum hier grösser als innerhalb verschiedener Kategorien desselben Berufs.

e) Der Beschwerdeführer stellt unter Berufung auf ein vom ihm vorgelegtes Rechtsgutachten die zurückhaltende Praxis des Bundesgerichts in Frage. Es sei nicht gerechtfertigt, im Rahmen des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots andere Prüfungsmassstäbe anzuwenden als bei der Beurteilung einer Geschlechtsdiskriminierung, da das Diskriminierungsverbot nichts anderes sei als eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichbehandlungsgebots (ebenso Paul Richli, AJP 1995 S. 1202 f.; Vincent Martenet, L'égalité de rémunération dans la fonction publique, in: AJP 1997 S. 825 ff., 838 f.). Für eine fundierte Beurteilung der geltenden Besoldungsregelungen müsste vorab mittels analytischer Arbeitsplatzbewertungen Klarheit geschaffen werden, welche Berufssparten vergleichbare Anforderungen stellten. Erst auf einer solchen Basis könnten Quervergleiche erfolgen.

Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden: Im Bereich der Lohngleichheit zwischen Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 Satz 3 aBV bzw. Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV) ist der Ermessensspielraum der zuständigen Behörden eingeschränkt. Das Bundesgericht stellt erhöhte Anforderungen an die Rechtfertigung von Besoldungsunterschieden und hebt ungeachtet der Auswirkungen auf das bestehende Lohngefüge Besoldungsregelungen auf, die eine unbegründete Ungleichbehandlung der Geschlechter darstellen (BGE 124 II 436 E. 11b/c S. 457 f.; 123 I 1 E. 6b S. 8; 118 Ia 35 E. 2d/e S. 38 f.; 117 Ia 262 E. 3c S. 267). Dies ist aber nur darauf zurückzuführen, dass nach ausdrücklicher Verfassungsvorschrift die Geschlechtszugehörigkeit weder direkt noch indirekt ein Kriterium für Besoldungsunterschiede sein darf (BGE 125 I 71 e. 2c/aa S. 79 f.; 125 II 385 E. 5b S. 390; 124 II 409 E. 9b S. 427). Wird eine geschlechtsbedingte Besoldungsdiskriminierung geltend gemacht, muss daher eingehend überprüft werden, ob ein Besoldungsunterschied nicht in Wirklichkeit eine - verdeckte - Diskriminierung darstellt. Einzig darauf bezieht sich die Einschränkung des Ermessensspielraums der Behörden (BGE 125 I 71 E. 3b S. 81; 125 II 385 E. 5b und d S. 390 ff.). Abgesehen von der Geschlechtszugehörigkeit (und allenfalls weiteren Diskriminierungstatbeständen, Art. 8 Abs. 2 BV; vgl. ZBl 98/1997 S. 210, E. 2c) enthält jedoch die Verfassung keine Vorschrift darüber, welche Kriterien für die Lohneinreihung herangezogen werden dürfen. Es fehlt insoweit an verfassungsrechtlichen Vorgaben, anhand deren das Bundesgericht als Verfassungsgericht in der Lage wäre, gewisse Bewertungen als zulässig, andere hingegen als unzulässig zu bezeichnen. Es gelten daher diesbezüglich die allgemeinen Regeln, wonach alle Differenzierungskriterien erlaubt sind, die sich mit sachlichen Überlegungen begründen lassen

(ZBl 98/1997 S. 210, E. 2c; nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. November 1998 i.S. B., E. 2g).

f) Unzutreffend ist auch die in der Lehre teilweise geäusserte Kritik, das Bundesgericht nehme mit seiner zurückhaltenden Praxis aktuelle Rechtsungleichheiten in Kauf, um hypothetische zu vermeiden (so Martenet, a.a.O., S. 837 f.). Die Formulierung, der Verfassungsrichter laufe Gefahr, neue Ungleichheiten zu schaffen, wenn er im Hinblick auf zwei Kategorien von Bediensteten Gleichheit erzielen wolle (BGE 123 I 1 E. 6b S. 8), bedeutet nicht, dass bestehende Rechtsungleichheiten zu tolerieren wären, um künftige zu vermeiden. Diese Feststellung ergibt sich ganz einfach daraus, dass es keine verfassungsrechtlichen Kriterien gibt, um zu beurteilen, ob diejenigen Lohnunterschiede, die infolge einer Neuregelung entstünden, besser zu rechtfertigen wären als die bisherigen.

g) Arbeitsplatzbewertungen können deshalb von Verfassungs wegen für die Besoldungseinstufung öffentlicher Bediensteter nicht die Bedeutung haben, die ihnen der Beschwerdeführer beimisst. Solche Bewertungen beruhen darauf, dass Kriterien festgelegt und mit einer bestimmten Gewichtung versehen werden. Die zu beurteilenden Funktionen werden alsdann anhand dieser Kriterien in eine Skala eingestuft. Die gewichtete Summe der Skalenpunkte ergibt einen gesamten Arbeitswert der betreffenden Funktion (vgl. BGE 125 II 385 E. 4 S. 387 ff.; 124 II 409 E. 10 S. 429 ff.). Die quantitativ präzisen Ergebnisse solcher Analysen können aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Auswahl und Beschreibung der Kriterien und insbesondere deren Gewichtung nicht objektiv sind, sondern bestimmte Wertungen reflektieren (BGE 125 II 385 E. 5b S. 390; 124 II 409 E. 9b S. 426 f.). Es gibt denn auch verschiedene arbeitswissenschaftliche Verfahren, die sich je in der Aufgliederung, Gewichtung und Bewertung der Anforderungen voneinander unterscheiden (BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79; 125 II 385 E. 5c S. 391; 124 II 409 E. 9b S. 427). Eine Änderung in diesen Wertungen kann zu starken Veränderungen in der Gesamtbeurteilung der Funktionen führen. Dass eine analytische Arbeitsplatzbewertung zu einer bestimmten Einreihung einer gewissen Funktion führt, kann daher von vornherein nicht bedeuten, dass einzig diese Einstufung verfassungsmässig haltbar ist und jede andere verfassungswidrig wäre (BGE 125 II 385 E. 5d S. 391 f.; nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. November 1998 i.S. B., E. 2g). Es besteht deshalb von Verfassungs wegen kein Anspruch darauf, dass Lohneinstufungen auf der Basis von analytischen Arbeitsplatzbewertungen vorgenommen werden müssen (BGE 121 I 49 E. 4b S. 52 f.; nicht veröffentlichtes Urteil vom 6. Oktober 1999 i.S. F. E. 3a).

Die angefochtene Verordnung wird deshalb nicht schon dadurch verfassungswidrig, dass sie von einer früher

erstellten Arbeitsbewertung abweicht. Der Beschwerdeführer bringt auch nicht vor, inwiefern die frühere Analyse korrekter sein soll als diejenige, auf die sich der Regierungsrat stützte.

h) Hinzu kommt, dass Arbeitsplatzbewertungen die zu bewertende Funktion unabhängig von der Situation am Arbeitsmarkt beurteilen. Nach marktwirtschaftlichen Überlegungen ergibt sich der Wert eines Gutes aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Demgegenüber gehen analytische Arbeitsplatzbewertungen von einem grundsätzlich anderen Wertigkeitsbegriff aus. Sie stellen nicht auf den Marktwert, sondern auf die zu erfüllenden Anforderungen ab und stehen damit in der Tradition eines "pretium iustum", welche davon ausgeht, dass es für ein bestimmtes Gut einen "richtigen" Preis gebe. Diese Auffassung unterscheidet sich fundamental von der marktwirtschaftlichen Überlegung. Auch der Beschwerdeführer und das von ihm eingeholte Privatgutachten gehen offensichtlich davon aus, es gebe eine "korrekte" Arbeitsplatzbewertung, die für die Einstufung massgebend sein soll.

Verfassungsrechtlich trifft das jedenfalls nicht zu. Die Verfassung verlangt einzig sachlich haltbare Bewertungskriterien, legt aber nicht fest, welche Kriterien als sachlich haltbar zu betrachten sind. Anders als im Verhältnis zwischen Mann und Frau, wo eine ungleiche Entlöhnung auch dann, wenn sie sich nach Marktgesichtspunkten rechtfertigen liesse, nur eingeschränkt zulässig ist (BGE 125 III 368 E. 5c S. 376 ff.; 125 I 71 E. 4d/aa S. 85), ist im Rahmen des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots das Abstellen auf den Marktwert einer Arbeit und auf die konjunkturelle Lage ein sachlich haltbares und verfassungsrechtlich zulässiges Kriterium (BGE 125 I 71 E. 4d/aa S. 84 f.; zur Publikation bestimmtes Urteil vom 17. Mai 2000 i.S. B., E. 9; nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. November 1998 i.S. B., E. 2h; Eichenberger, a.a.O., S. 108 f.). Zwar richtet sich die Besoldung im öffentlichen Dienstrecht nicht direkt nach Marktüberlegungen, sondern nach rechtssatzmässigen gesetzlichen Grundlagen (BGE 123 I 1 E. 4c S. 6). Doch ist es dem Gemeinwesen unbenommen, seinerseits bei der Ausgestaltung dieser Grundlagen Marktgesichtspunkte zugrunde zu legen (Manfred Rehbinder/Alexander Krausz, Öffentlicher Dienst und New Public Management, Mitteilungen des Instituts für schweizerisches Arbeitsrecht, Bern 1997, S. 87 ff., 114 f.; Richli, a.a.O., S. 75 ff.).

Zwar kann und darf der Staat auch gerade Leistungen erfüllen und Aufgaben wahrnehmen, die nicht lohnend sind und daher nach wirtschaftlichen Kriterien nicht erfüllt würden. Dem Staat ist indessen nicht verwehrt, seine Aufgaben auf eine marktkonforme Weise wahrzunehmen. Das gilt namentlich für die staatliche Besoldungspolitik: Der Kanton steht als Arbeitgeber im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern und mit

anderen Gemeinwesen. Es ist deshalb verfassungsrechtlich zulässig, eine kantonale Besoldungspolitik auf den Arbeitsmarkt auszurichten und Löhne zu bezahlen, die dort üblich sind (BGE 125 I 71 E. 4d/aa S. 85). So hat das Bundesgericht unter Hinweis auf die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt eine Regelung geschützt, nach welcher Schulärzte rund 30-40% mehr verdienten als Schulpsychologen (nicht veröffentlichtes Urteil vom 19. November 1998 i.S. B., E. 2i). Es gibt mit anderen Worten keinen verfassungsmässigen Grundsatz, wonach die Besoldungen im öffentlichen Dienst massgeblich auf Grund von analytischen Arbeitsbewertungen festzulegen sind.

Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat auch einen Vergleich mit den Kantonen Bern und Zürich angestellt hat. Umgekehrt verlangt das Rechtsgleichheitsgebot nicht, dass ein Kanton gleich hohe Löhne bezahlt wie ein anderer Kanton (BGE 121 I 49 E. 3c S. 51 f.; 120 Ia 126 E. 6a S. 143). Daher ist nicht entscheidend ob - wie der Beschwerdeführer vorbringt - dieser Vergleich alle Lohnbestandteile und die Arbeitsbedingungen vollständig einbezog. Ebenso ist unerheblich, ob bei anderen staatlichen Funktionen ausdrücklich ein Vergleich mit anderen Kantonen angestellt wurde. Gerichtsnotorisch ist der Andrang zum Medizinstudium ungebrochen hoch (vgl. BGE 125 I 173 E. 6c S. 178 f.). Es liegt in der Natur der Sache, dass der Marktwert eines Berufes sinkt, je grösser die Zahl der ihn Ausübenden ist. Es kann nach dem Gesagten dem Kanton nicht verwehrt werden, Vergleiche mit anderen Arbeitgebern vor allem dort anzustellen, wo sich das auf Grund der arbeitsmarktlichen Situation rechtfertigen lässt.

i) Insgesamt ist somit an der bisherigen Rechtsprechung festzuhalten, wonach dem Gemeinwesen bei der Ausgestaltung seiner Besoldungspolitik ein erheblicher Ermessensspielraum offen steht. Demzufolge kann dem Gemeinwesen auch nicht verwehrt werden, seine Besoldungspolitik im Laufe der Zeit zu ändern und die relative Bewertung unterschiedlicher Funktionen anders vorzunehmen als bisher (nicht veröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 15. Januar 1999 i.S. K., E. 4c; vom 24. August 1998 i.S. Z., E. 3c). Der Ermessensspielraum in der Lohnfestsetzung kann im Rahmen von Neueinstufungen nicht kleiner sein als bei einer anfänglichen Lohneinreihung. Anders zu entscheiden hiesse, diejenigen Wertvorstellungen, die zur Zeit der ursprünglichen Bewertung zufälligerweise vorherrschten, zu zementieren und gegenüber geänderten Wertvorstellungen zu bevorzugen (nicht veröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 22. Dezember 1997 i.S. A., E. 2d; vgl. auch BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 257 f.). Es ist daher nicht unzulässig, für bestimmte Funktionen Lohnreduktionen vorzunehmen, für andere aber nicht, soweit sich das mit sachlich haltbaren Gründen rechtfertigen lässt. So hat es das Bundesgericht als zulässig erachtet, eine bestimmte Kategorie von Bediensteten gegenüber dem früheren Zustand um

1-2 Besoldungsklassen zurückzustufen (nicht veröffentlichtes Urteil vom 24. August 1998 i.S. Z., E. 3d).

Vorliegend ist zudem zu beachten, dass den bisherigen Stelleninhabern der frankenmässige Besitzstand gewahrt wird. Sie haben somit keine Einbusse ihres bisherigen Lohnes zu gewärtigen, sondern nur eine reduzierte Aussicht auf zukünftige Lohnerhöhungen. Indessen besteht kein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf, dass ein einmal festgelegter Besoldungsanstieg aufrechterhalten bleibt (nicht veröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 22. Dezember 1997 i.S. A., E. 5b; vom 16. Mai 1994 i.S. V., E. 4b). Hinzu kommt, dass für die dem Lohngesetz unterstellten Staatsangestellten der Stufenaufstieg per 1. Januar 1996 sowie 1. Januar 1998 sistiert wurde. Es kann somit nicht gesagt werden, dass einseitig und ausschliesslich zu Lasten der Assistenz- und Oberärzte Sparmassnahmen ergriffen worden seien.
k) Der Kanton rechtfertigt die Rückstufung der Assistenzärzte um zirka eine Lohnklasse gegenüber der Arbeitsbewertung damit, dass es sich um eine Weiterbildungsfunktion handle; auch Assistenten an der Universität seien in Anbetracht ihres Weiterbildungscharakters tiefer bezahlt als ihrer Qualifikation entsprechen würde. Dieser Vergleich kann nicht als sachlich unhaltbar betrachtet werden. Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, die Tätigkeit der Assistenzärzte habe weit überwiegend nicht Weiterbildungs-, sondern Dienstleistungscharakter, so übersieht er, dass auch die praktische Berufsausübung Ausbildungscharakter haben kann.

l) Bei den Oberärzten rechtfertigt der Kanton die Rückstufung damit, dass die leitenden Ärzte, welche den Oberärzten hierarchisch übergeordnet seien, nach dem neuen Lohngesetz ein Anfangsgehalt von rund Fr. 150'000.– erzielten (Lohnklasse 23 Stufe 1). Die bisherige Regelung habe dazu geführt, dass die Oberärzte unter Umständen ein höheres Gehalt erreichten als die ihnen vorgesetzten leitenden Ärzte. Mit der neuen Regelung könne eine angemessene Harmonisierung im gesamten Gefüge der Arztlöhne erreicht werden.

Dies kann nicht als unsachlich betrachtet werden.
Dass hierarchische Leitungsfunktionen besser besoldet werden als Untergebene, ist allgemein üblich und jedenfalls nicht verfassungswidrig (vgl. BGE 124 II 529 E. 4c S. 532, mit Hinweisen). Dass allenfalls eine andere Lösung als die vom Kanton getroffene auch möglich gewesen wäre, lässt die angefochtene Regelung nicht als verfassungswidrig erscheinen.

m) Der Beschwerdeführer verneint schliesslich eine Rechtfertigung für die Besoldungskürzung, weil nicht zugleich auch die im Vergleich mit anderen Funktionen hohe Arbeitszeit der Assistenz- und Oberärzte reduziert worden sei. Er führt - gestützt auf das von ihm eingeholte Privatgutachten - aus, diese höhere Arbeitszeit müsse sich in einer hö-

heren Besoldung niederschlagen.

Im Rahmen der Beurteilung von Lohnverhältnissen zwischen Mann und Frau hat das Bundesgericht wiederholt die Arbeitszeit als massgebliches Kriterium betrachtet. Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit bezieht sich grundsätzlich auf ein auch quantitativ gleiches Arbeitspensum (BGE 125 II 530 E. 4 S. 533; 124 II 409 E. 11f S. 434 f., 436 E. 8 und 9 S. 442 ff.). Das rechtfertigt sich aber mit der besonderen Lage im Bereich des Lohndiskriminierungsverbots, in welchem eben Marktgesichtspunkte weitgehend ausgeschlossen sind. Diese Überlegungen gelten jedoch im Rahmen des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots nicht gleichermassen. Es besteht kein verfassungsmässiger Anspruch darauf, dass alle öffentlichen Bediensteten die gleiche Arbeitszeit haben (nicht veröffentlichte Urteile des Bundesgerichts vom 15. Januar 1999 i.S. K., E. 4d; vom 12. August 1998 i.S. F., E. 3c; vom 10. August 1998 i.S. A., E. 4c). Demgemäss muss der Lohn auch nicht von Verfassungs wegen zwingend bei einer längeren Arbeitszeit entsprechend höher sein, jedenfalls bei unterschiedlichen Funktionen. Gerichtsnotorisch sind die Präsenz- und Arbeitszeiten der Spitalärzte traditionell hoch, was denjenigen, die diesen Beruf wählen, bekannt sein muss. Der blosse Umstand, dass die Arbeitszeit bisher nicht gesenkt wurde, kann noch nicht zur Folge haben, dass eine Besoldungsreduktion unzulässig wäre.

4.-
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.-
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.

2.-
Die Gerichtsgebühr von Fr. 8'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.-
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.-
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.

———————

Lausanne, 21. März 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: