Stellung und Verfahren der Referenzfunktionskommission

Stellungnahme vom 23. Oktober 2018
Beratung in der Referenzfunktionskommission am 31. Oktober 2018

1 Grundlagen

Im Rahmen des Projekts «Neues Lohnwesen» (NeLo) erliess die Regierung am 4. Juli 2017 einen Referenzfunktionskatalog mit Einreihungsplan für den Bereich Verwaltung (RRB 2017/492). Im Zuge dieser Beschlussfassung wurde das Finanzdepartement eingeladen, eine Rahmenorganisation für die laufende Pflege des Referenzfunktionskatalogs unter Federführung des Personalamtes und unter Einbezug der Departemente, der Staatskanzlei und der Gerichte sowie der Sozialpartner zu bestimmen.

Das Finanzdepartement schlug der Regierung in der Folge die Schaffung einer Rahmenorganisation vor. Kernaufgabe der neuen Rahmenorganisation ist die nachhaltige Gewährleistung von Kohärenz und Konsistenz des neuen NeLo-Referenzfunktionskatalogs und der Zuordnungen der effektiven Stellen zu den Referenzfunktionen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist vorgesehen, ein neues Gremium, die Referenzfunktionskommission (RF-Kommission), zu schaffen.

Die Regierung stimmte diesem Vorschlag mit Beschluss vom 22. Mai 2018 (RRB 2018/304) zu und lud den Lenkungsausschuss im Projekt «Neues Lohnwesen» ein, das Projekt gemäss dem Bericht des Finanzdepartementes im Sinn der Erwägungen fortzuführen.

2 Besetzung

Für die personelle Zusammensetzung der RF-Kommission soll einerseits die bisherige Projektstruktur herangezogen werden, um weiterhin auf das erworbene Wissen aus der Projektphase zurückgreifen zu können, anderseits soll eine angemessene Mitwirkung der Departemente erreicht werden. Den Sozialpartnern wurden drei Sitze in der RF-Kommission eingeräumt (RRB 2018/567). Daraus ergibt sich folgende Besetzung der RF-Kommission (Stand Oktober 2018):

Vertretung Personalamt	Primus Schlegel, Leiter Personalamt (Vorsitz)
Vertretung Personalamt	Susanne Gabathuler, stv. Leiterin Personalamt
Vertretung Departement	Gildo Da Ros, Generalsekretär VD
Vertretung Departement	Davide Scruzzi, Generalsekretär DI
Vertretung Departement	Hans-Rudolf Arta, Generalsekretär SJD
Vertretung Staatskanzlei	Benedikt van Spyk, Vizestaatssekretär
Vertretung Gerichte	Helena Falk, stv. Generalsekretärin Gerichte
Vertretung Gesundheitsinstitutionen	Nicole Giuliani, Leiterin HR SR1
Vertretung Sozialpartner	Maria Huber, Präsidentin PVK
Vertretung Sozialpartner	Edith Wohlfender, SBK SG/TG/AR/AI
Vertretung Sozialpartner	Monika Simmler, VPOD Ostschweiz

Für die Pflege des Referenzfunktionskatalogs «Gesundheit» wird eine eigene RF-Subkommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Personalamt, dem Gesundheitsdepartement, den Spitalregionen, den Psychiatrien und dem Zentrum für Labormedizin gebildet. Die Koordination mit der übergeordneten RF-Kommission wird durch die Vertretung des Personalamtes in beiden Kommissionen sichergestellt.

3 Aufgaben der RF-Kommission

3.1 Grundsatz

Kernaufgabe der RF-Kommission ist die Gewährleistung von Kohärenz und Konsistenz des neuen NeLo-Referenzfunktionskatalogs und der Zuordnungen der effektiven Stellen zu den Referenzfunktionen. Gemäss Aufgabenbeschrieb im Rahmen des Beschlusses zur Einsetzung der RF-Kommission (RRB 2018/304) soll der Aufgabenbereich der RF-Kommission folgende Themen umfassen:

– Prüfung der Aufnahme neuer Referenzfunktionen in den RF-Katalog (Verwaltung und Gesundheit);
– Anpassung der Beschreibungen der Referenzfunktionen (Verwaltung und Gesundheit);
– Neuzuweisungen aufgrund wesentlich veränderter oder neuer Profile (Verwaltung).

Dabei ist festzuhalten, dass die RF-Kommission in der Personalverordnung (sGS 143.11; abgekürzt PersV) nicht als Gremium mit Entscheidkompetenzen vorgesehen ist. Auch steht der RF-Kommission nicht die Kompetenz zu, Anträge an die Regierung zu stellen. Es gilt demnach folgende Zuständigkeitsordnung zu beachten:

– Nach Art. 73b Abs. 1 Satz 1 PersV sind für die Bemessung des Lohns die Referenzfunktionen und die ihnen zugeordneten Lohnbänder nach Anhang 1 der PersV massgebend. Die Aufnahme einer neuen Referenzfunktion oder die Anpassung der einer Referenzfunktion zugeordneten Lohnbänder bedarf daher einer Anpassung der PersV durch die Regierung.
– Nach Art. 73b Abs. 1 Satz 2 PersV erlässt die Regierung weitere Einzelheiten zu Referenzfunktionen durch Weisung. Eine Anpassung der Beschreibung der Referenzfunktionen bedarf daher einer Anpassung der Weisung der Regierung[1] ohne formellen Nachtrag zur Personalverordnung.
– Nach Art. 73b Abs. 3 PersV bedarf bei Departementen, Staatskanzlei und Gerichten die Zuordnung einer Stelle der Zustimmung des Personalamtes. Wenn kein Einvernehmen besteht, entscheidet die Regierung.

3.2 Abgrenzung Neuzuweisungen und Rückkommens- und Wiedererwägungsgesuche

Zu vertiefen ist insbesondere die Zuständigkeitsverteilung in Bezug auf die Neuzuweisung von Stellen zu einer Referenzfunktion. Dabei gilt es eine Abgrenzung vorzunehmen zwischen einer Neuzuweisung einerseits und einem Rückkommens- und Wiedererwägungsgesuch in Bezug auf die Initialzuordnung anderseits.

Im Rahmen des Beschlusses zur Einsetzung der RF-Kommission (RRB 2018/304) wurden dazu verschiedene Erwägungen getroffen. Festgehalten wurde, dass nachdem die Referenzfunktionen und die Zuweisungen in einem aufwändigen Prozess erarbeitet und aufeinander abgestimmt wurden, nun eine gewisse Phase der Konsolidierung erfolgen solle. Das heisst, dass Anpassungsbegehren, die letztlich (aus welchen Gründen auch immer) auf eine Änderung der Initialzuordnung abzielen, erst nach der Konsolidierungsphase im Rahmen des vorgesehenen Reviews durch die RF-Kommission behandelt werden. Es ist davon auszugehen, dass ein Review in etwa drei Jahren stattfinden soll.

Vorgezogen beurteilt werden können lediglich Anträge, bei denen anlässlich der Initialzuordnung eine offensichtliche Fehleinschätzung erfolgt ist. Bei der Beurteilung, ob auf ein Rückkommens- oder Wiedererwägungsgesuch eingetreten werden kann, ist auf Art. 81 des Gesetzes über die

[1] Vgl. Beilage zu RRB 2017/492 für den Bereich Verwaltung sowie Beilage zu RRB 2018/085 für den Bereich Gesundheit. Mit RRB 2018/085 wurde zudem einer Ergänzung des früher erlassenen Referenzfunktionskatalogs für allgemeine Verwaltungsfunktionen zugestimmt.

Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) abzustellen. Demnach ist auf den Antrag insbesondere einzutreten, wenn ein offenkundiger Irrtum über entscheidende Tatsachen vorgelegen hat oder wenn wesentliche Tatsachen, die zur Zeit des Entscheids bestanden haben, nicht bekannt waren. Ergänzend lässt sich aus Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) der Anspruch ableiten, dass auf ein Wiedererwägungsgesuch einzutreten ist, wenn sich die Umstände seit dem ersten Entscheid wesentlich geändert haben oder wenn eine Berufung auf Tatsachen und Beweismittel erfolgt, die nicht geltend gemacht werden konnten und mussten (vgl. G. Steinmann, in: St.Galler Kommentar zur BV, 3. Aufl, Zürich / St.Gallen 2014, Art. 29 Rz. 38).

Der Lenkungsausschuss erachtet es für die Vertrauensförderung als geboten, dass auch derartige Rückkommensanträge der RF-Kommission zu unterbreiten sind und nicht – wie während der Projektphase üblich – durch das Kernteam beurteilt werden. Davon ausgenommen sind lediglich formelle Zuordnungsfehler (z.B. Zuordnung zu einer Leitungsfunktion, obwohl keine personelle Unterstellung vorliegt).

Nebst der neuen Rahmenorganisation zur Pflege des Referenzfunktionskatalogs wird es gemäss RRB 2018/304 als zweckmässig erachtet, die bestehende Projektstruktur mit dem Lenkungsausschuss während der kommenden Konsolidierungsphase bis zum ersten Review grundsätzlich weiterzuführen. Der Lenkungsausschuss soll dabei als erste Eskalationsstufe bei der Beurteilung der Rückkommensanträge und Wiedererwägungsgesuche zu den Initialzuordnungen dienen. Demnach würde der heutige Lenkungsausschuss die erste Eskalationsstufe und die Regierung die zweite Eskalationsstufe darstellen.

Zusammenfassend ergeben sich folgende Abgrenzungen:
- Neuzuweisung einer Stelle aufgrund wesentlich verändertem oder neuem Profil: Verfahren über RF-Kommission
- Rückkommensanträge auf Initialzuordnung: Review nach Ablauf einer dreijährigen Konsolidierungsphase
- Rückkommensanträge auf Initialzuordnung bei Anspruch auf Wiedererwägung[2]: Verfahren über Personalamt und allenfalls RF-Kommission, allenfalls Eskalation an Lenkungsausschuss und Regierung

4 Verfahren und Arbeitsweise

4.1 Allgemeines

Die Arbeitsweise der RF-Kommission hängt gemäss Ausführungen im Beschluss zur Einsetzung der RF-Kommission (RRB 2018/304) vom Ausmass der angemeldeten oder festgestellten Anpassungsbegehren ab. Grundsätzlich wird von einem halbjährlichen Sitzungsrhythmus ausgegangen. Beschlüsse auf dem schriftlichen Weg sollen ebenfalls möglich sein.

Da der Lenkungsausschuss und die Regierung keine weitergehenden verfahrensrechtlichen Vorgaben erlassen haben, konstituiert sich die RF-Kommission selbst. Um Unklarheiten und Differenzen vorzubeugen, ist anzuregen, dass die RF-Kommission ein Organisationsreglement erstellt. Darin wären namentlich folgende Aspekte zu regeln: Stellvertretung der oder des Vorsitzenden, Stellvertretung einzelner Mitglieder bei Abwesenheit, Ausstandsregelung, Quorum für Beschlüsse, Zirkulationsverfahren, Fristen, Rechtswirkung der Beschlussfassung in der RF-Subkommission Gesundheit.

---

2 Mit dieser Kategorie ist auch der Fall «Korrektur bei lediglich formellem Zuordnungsfehler» (vgl. RRB 2018/304, S. 5 oben) erfasst. Liegt ein solcher vor, heisst das Personalamt den Rückkommensantrag ohne Weiteres gut. Eine Stellungnahme der RF-Kommission ist nicht erforderlich (siehe unten, Abschnitt 4.2 Bst. c)

Das Verfahren der RF-Kommission betrifft einen verwaltungsinternen Gegenstand und bezieht sich nicht auf ein konkretes Arbeitsverhältnis. Allfällige Auswirkungen auf ein konkretes Arbeitsverhältnis sind zwischen dem zuständigen Arbeitgeber und der betroffenen Arbeitnehmerin oder dem betroffenen Arbeitnehmer zu regeln. Den einzelnen Arbeitnehmenden ist daher gegenüber Entscheiden der RF-Kommission kein rechtliches Gehör und auch kein Rechtsmittel einzuräumen.

4.2 Neuzuweisungen und Rückkommens- und Wiedererwägungsgesuche

Für die Neuzuweisung einer Stelle aufgrund wesentlich verändertem oder neuem Profil sowie für die Rückkommens- und Wiedererwägungsgesuche betreffend die Initialzuordnung ist es grundsätzlich an den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten, das entsprechende Verfahren auszulösen. Sie unterbreiten dem Personalamt ein Gesuch und stellen dabei Antrag. Folgende Schritte bzw. Konstellationen sind im Weiteren zu beachten:

a) Das Personalamt hat aufgrund des Zustimmungsvorbehalts nach Art. 73b Abs. 3 PersV zu prüfen, ob es dem Antrag zustimmt oder ob diesen ablehnt.

b) Bei einem Rückkommensantrag auf Initialzuordnung prüft das Personalamt zusätzlich, ob ein Anspruch auf Wiedererwägung besteht. Wenn dies bejaht wird, verläuft das Verfahren analog einer Neuzuordnung (vgl. Bst. c–g). Wenn das Personalamt den Anspruch auf Wiedererwägung ablehnt, unterbreitet es diesen Aspekt der RF-Kommission. Liegt aus Sicht der RF-Kommission ein Anspruch auf Wiedererwägung vor, verläuft das Verfahren analog einer Neuzuordnung (vgl. Bst. c–g). Liegt auch aus Sicht der RF-Kommission kein Anspruch auf Wiedererwägung vor, wird auf den Antrag nicht eingetreten.

c) Wenn das Personalamt dem Antrag von Departement, Staatskanzlei oder Gericht zustimmt, gilt der Antrag als genehmigt. Das Personalamt orientiert das Departement, die Staatskanzlei oder das Gericht und bringt den Entscheid der RF-Kommission zur Kenntnis.

d) Wenn das Personalamt den Antrag von Departement, Staatskanzlei oder Gericht ablehnt, wird der Antrag der RF-Kommission unterbreitet. Die RF-Kommission prüft den Antrag und gibt zuhanden des Personalamtes eine Empfehlung ab, ob der Antrag unterstützt oder abgelehnt werden soll. Die Entscheidung der RF-Kommission ist für das Personalamt nicht bindend.

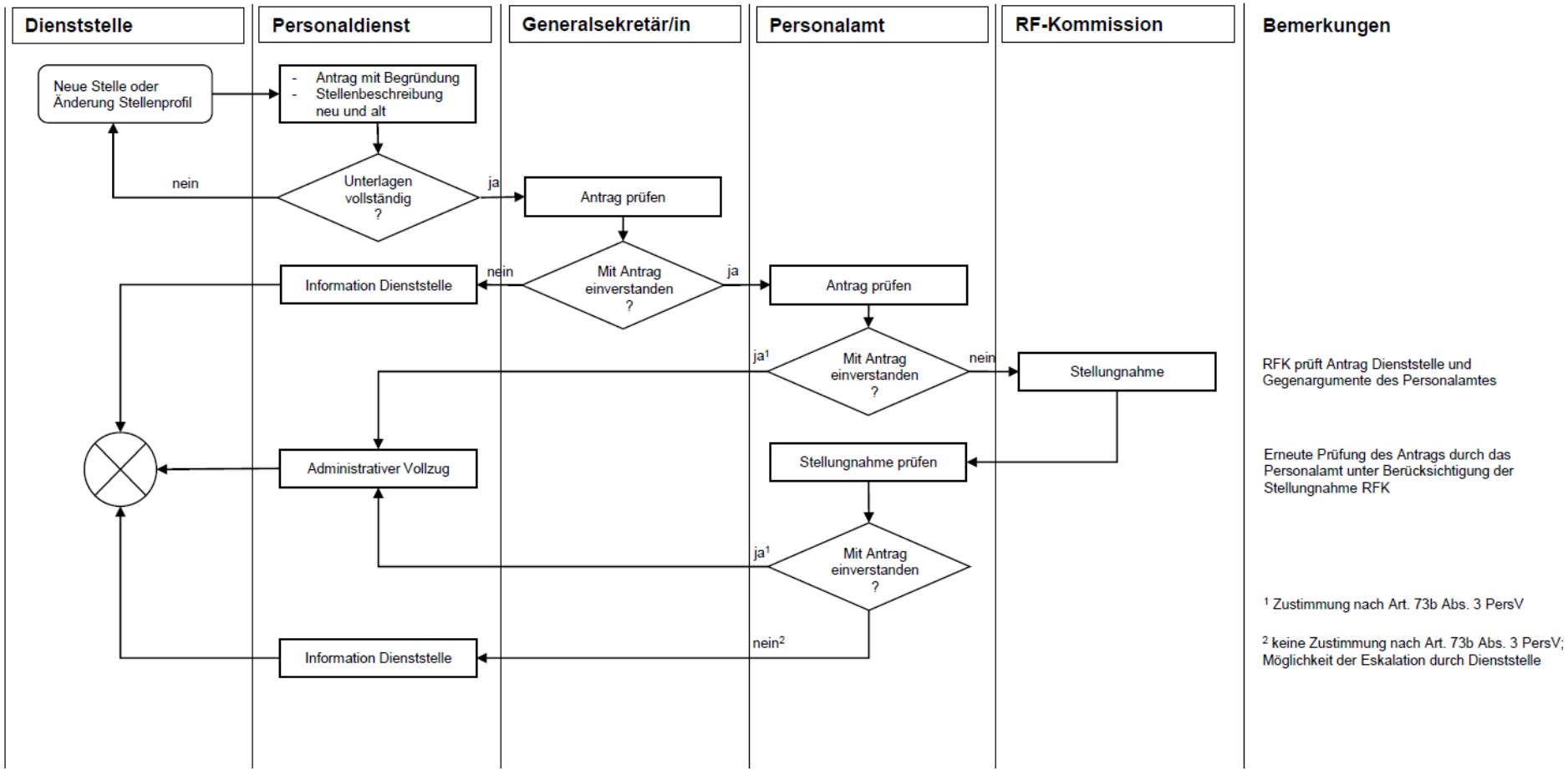
e) Wenn das Personalamt bei einer Unterstützung des Antrags von Departement, Staatskanzlei oder Gericht durch die RF-Kommission an seiner ablehnenden Haltung festhalten möchte, ist dies entsprechend zu begründen. Dem Departement, der Staatskanzlei oder dem Gericht ist anschliessend die Beurteilung der RF-Kommission sowie die Entscheidung und Begründung des Personalamtes mitzuteilen. Departement, Staatskanzlei oder Gericht haben anschliessend die Möglichkeit, den Entscheid anzunehmen oder den Fall an die Regierung zu eskalieren.

f) Wenn sowohl Personalamt als auch RF-Kommission den Antrag ablehnen, teilt das Personalamt den ablehnenden Entscheid dem Departement, der Staatskanzlei oder dem Gericht mit. Diese haben die Möglichkeit, den Entscheid anzunehmen oder den Fall an die Regierung zu eskalieren.

g) Differenzierend zu den Konstellationen in Bst. d, e und f ist festzuhalten: Wenn das Personalamt einen Antrag auf Neuzuweisung einer Stelle oder Änderung der Initialzuordnung zwar nicht integral ablehnt, aber eine andere Lösung bzw. Zuordnung als der Antragsteller ins Auge fasst, gilt der Antrag mit Blick auf die weiteren Verfahrensschritte jeweils als abgelehnt. Dem Antragsteller steht es jedoch frei, die vom Personalamt bevorzugte Lösung zu übernehmen. Dies würde als neuer Antrag gelten, und es käme sachgemäss die Konstellation nach Bst. b zur Anwendung.

Kanton St.Gallen
Staatskanzlei

Recht und Legistik



4.3 Weitere Themen

Neben den Neuzuweisungen und der Prüfung von Rückkommensanträgen bzw. Wiedererwägungsgesuchen umfasst der Aufgabenbereich der RF-Kommission wie erwähnt (siehe Abschnitt 3.1):

– Prüfung der Aufnahme neuer Referenzfunktionen in den RF-Katalog (Verwaltung und Gesundheit)
– Anpassung der Beschreibungen der Referenzfunktionen (Verwaltung und Gesundheit)

In diesen Bereichen ist die RF-Kommission sowohl für den Bereich Verwaltung als auch für den Bereich Gesundheit zuständig. Diesbezügliche Anträge können stammen:

– aus Departementen, Staatskanzlei, Gerichten;
– von weiteren Arbeitgebern, insbesondere den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Die Aufnahme neuer Referenzfunktionen in den RF-Katalog oder die Anpassung von Beschreibungen der Referenzfunktionen bedingt entsprechende Beschlüsse der Regierung (siehe Abschnitt 3.1). In diesen Fällen stellt zunächst das Departement, die Staatskanzlei, das Gericht oder der weitere Arbeitgeber zuhanden des Personalamtes Antrag. Das Personalamt leitet den Antrag ergänzt um seine Beurteilung der RF-Kommission weiter. Diese prüft den Antrag, fasst zuhanden des Finanzdepartementes Beschluss und lädt es gegebenenfalls ein, der Regierung ein entsprechendes Geschäft vorzulegen. Formell kann die RF-Kommission das Finanzdepartement nicht verpflichten, der Regierung in ihrem Sinn Antrag zu stellen. Es erscheint aber angezeigt, dass das Finanzdepartement eine Abweichung von der Beschlussfassung der RF-Kommission offenlegt und begründet.

5 Übersicht

Zusammengefasst ergeben sich folgende Zuständigkeiten und Verfahren:

	Departemente, SK, Gerichte	**Weitere Arbeitgeber[3]**	**Personalamt**	**RF-Kommission**	**Lenkungsausschuss NeLo**	**Regierung**
Rückkommensanträge auf Initialzuordnung	Antrag an Personalamt [Eskalation an Lenkungsausschuss bzw. Regierung]		Antrag an RF-Kommission, wenn auf Antrag nicht eingetreten werden soll oder Antrag abgelehnt wird. Eintreten / Zustimmung / Ablehnung gestützt auf Empfehlung RF-Kommission	Kenntnisnahme, wenn Personalamt Antrag zustimmt Empfehlung, wenn Personalamt Antrag ablehnt.	Erste Eskalationsstufe	Zweite Eskalationsstufe
Neuzuweisung einer Stelle	Antrag an Personalamt [Eskalation an Regierung]		Antrag an RF-Kommission, wenn Antrag abgelehnt wird. Zustimmung / Ablehnung gestützt auf Empfehlung RF-Kommission	Kenntnisnahme, wenn Personalamt Antrag zustimmt Empfehlung, wenn Personalamt Antrag ablehnt.		Eskalationsstufe
Aufnahme neuer Referenzfunktionen in den RF-Katalog	Antrag an Personalamt	Antrag an Personalamt	Beurteilung und Weiterleitung an RF-Kommission	Prüfung und Antrag an Finanzdepartement		Beschluss über Nachtrag PersV
Anpassung der Beschreibungen der Referenzfunktionen	Antrag an Personalamt	Antrag an Personalamt	Beurteilung und Weiterleitung an RF-Kommission	Prüfung und Antrag an Finanzdepartement		Beschluss über Nachtrag Weisungen

[3] insbesondere selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten