



Fall-Nr.: B 2018/106
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.05.2019
Entscheiddatum: 10.05.2019

Entscheid Verwaltungsgericht, 10.05.2019

Personalrecht, Art. 42 GerG, Art. 73b und 175 PersV. Das Verwaltungsgericht ist zur Behandlung der gegen die vom Regierungspräsidenten und vom Leiter des Personalamtes unterzeichneten Zuordnung der Stelle der Beschwerdeführerin zu einer Referenzfunktion nicht zuständig. Diese Zuordnung fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des als Arbeitgeber handelnden Gerichts (Präsidentialentscheid Verwaltungsgericht, B 2018/106). Entscheid vom 10. Mai 2019

Verfahrensbeteiligte

X.__,

Beschwerdeführerin,

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Zuordnung der Stelle im neuen Lohnsystem zur Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 1"



Der Abteilungspräsident stellt fest:

A. Mit Arbeitsvertrag vom 24./28. Oktober 2012 wurde X.__ ab 1. Dezember 2012 mit einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent bis 31. Dezember 2012 und von 100 Prozent ab 1. Januar 2013 als Sekretariatsmitarbeiterin des Gerichts U.__ angestellt. Sie wurde in die Lohnklasse (...), Stufe (...) gemäss Anhang 1/A der Personalverordnung eingestuft, entsprechend einem Jahreslohn von CHF (...) (inklusive 13. Monatslohn, Ansatz 2012, Beschäftigungsgrad 100 Prozent, ohne Sozialzulagen). Das unbefristete Arbeitsverhältnis ist schriftlich und unter Wahrung einer Frist von drei Monaten jeweils auf Ende eines Kalendermonats kündbar. Ergänzend gelten das Personalgesetz und die Personalverordnung. Per Ende 2018 betrug ihr Jahreslohn CHF (...) (Lohnklasse ..., Maximum).

Mit dem per 1. Januar 2019 eingeführten neuen Lohnsystem wurden die bisherigen Laufbahnen durch Referenzfunktionen ersetzt. Wie die früheren Laufbahnen richten sich auch die Referenzfunktionen an den – in den Bandbreiten unveränderten – Lohnklassen 1-37 gemäss Anhang zur Verordnung über die Bemessung des Lohns des Staatspersonals aus. Wie bei den früheren Laufbahnen liegt der konkrete Lohn auch für die Referenzfunktionen zwischen dem Minimum der tiefsten und dem Maximum der höchsten für eine Referenzfunktion festgesetzten Lohnklassen. Aufgehoben wurden die Stufen innerhalb der Klassen.

Im März 2018 teilten der Regierungspräsident und der Leiter des Personalamtes in einem gemeinsam unterzeichneten Schreiben X.__ die Zuordnung ihrer Stelle beim Gericht U.__ ab 1. Januar 2019 zur Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 1" mit einem Lohnband zwischen CHF 55'338.40 und CHF 89'271 (Minimum Klasse 10, Maximum Klasse 16, brutto ohne Zulagen, Beschäftigungsgrad 100 Prozent) bei unverändertem Jahreslohn mit. Am 16. April 2018 ergänzte das zuständige Organ des Gerichts die Stellenbeschreibung von X.__ vom 24. September 2014/20. Oktober 2017.

B. Davon ausgehend, beim mit "im März 2018" datierten und mit A-Post versandten Schreiben des Regierungspräsidenten und des Leiters des Personalamtes handle es sich um eine anfechtbare Verfügung der Regierung, erhob X.__ (Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 23. April 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den



Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die Verfügung, soweit damit ihre Referenzfunktion festgelegt werde, aufzuheben. Die Angelegenheit sei zur korrekten Sachverhaltsfeststellung und zur Durchführung eines korrekten Verfahrens an die Regierung zurückzuweisen, eventuell sei sie in die Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 2" einzustufen.

Am 31. Mai 2018 teilten der Vorsteher des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen und der Leiter des Personalamtes der Beschwerdeführerin mit, ihr – ebenfalls am 23. April 2018 eingereichtes – Gesuch um Wiedererwägung der Zuordnung ihrer Stelle könne nicht behandelt werden. Beim Schreiben vom März 2018 handle es sich nicht um eine Verfügung, sondern um eine "schriftliche Erklärung in Form einer personalrechtlichen Mitteilung zur Änderung des Lohnsystems und zu der auf dieser Grundlage von der zuständigen Arbeitgeberin in Absprache mit dem Personalamt vorgenommenen Zuordnung zu einer Referenzfunktion". Um dieser "Initialzuordnung" das notwendige Gewicht beizumessen, sei das Schreiben durch den Regierungspräsidenten mitunterzeichnet worden.

In der Folge stellte der zuständige Abteilungspräsident des Verwaltungsgerichts der Beschwerdeführerin einen Nichteintretensentscheid in Aussicht. Innert mehrfach erstreckter Frist hielt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 30. November 2018 an ihrem Rechtsbegehren gemäss Beschwerde vom 23. April 2018 fest und beantragte für den Fall der fehlenden Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts die Überweisung der Angelegenheit an die zuständige Behörde.

Mit Vernehmlassung vom 24. Januar 2019 beantragte der Vorsteher des Finanzdepartements, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei auf die Beschwerde nicht einzutreten, eventualiter sei sie, soweit darauf einzutreten sei, abzuweisen. Für den Fall, dass das Gericht wider Erwarten auf die Streitsache eintritt, beantragte er, eine materielle Stellungnahme und die notwendigen Akten zur Sache nachreichen zu können. Am 15. Februar 2019 äusserte sich die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung des Vorstehers des Finanzdepartements. Sie hielt an ihren Begehren fest und ersuchte für den Fall der Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts um Übermittlung der Angelegenheit an die zuständige Behörde.



Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Der Abteilungspräsident erwägt:

1. Das Verwaltungsgericht hat seine Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen (Art. 64 und Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege; sGS 951.1, VRP).

Die Beschwerdeführerin geht davon aus, beim Schreiben vom März 2018 des Regierungspräsidenten und des Leiters des Personalamtes handle es sich um eine beim Verwaltungsgericht gestützt auf Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP anfechtbare Verfügung der Regierung.

2. Ausgehend von dem auf Stufe Kantonsverfassung (sGS 111.1, KV) statuierten Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. Art. 64 KV ff. bezüglich Kantonsrat, Art. 71 ff. bezüglich Regierung und Art. 78 ff. bezüglich der Justiz) ist vorab festzuhalten, dass sich die Gerichte im Rahmen der Gesetzgebung selbst organisieren und verwalten (Art. 31 Abs. 1 des Gerichtsgesetzes, sGS 941.1, GerG), insbesondere obliegt ihnen die Wahl der Gerichtsschreiberinnen oder der Gerichtsschreiber und des übrigen Personals (lit. b). In Art 37 ff. GerG werden – u.a. auch bezüglich des übrigen Personals – verschiedene dienstrechtliche Pflichten statuiert und die Bestimmungen des Personalgesetzes (sGS 143.1, PersG) werden als ergänzendes Recht für sachgemäss anwendbar erklärt (Art. 42 GerG).

3. Das der Beschwerdeführerin zugestellte Schreiben vom März 2018 betrifft die Zuordnung einer (dem übrigen Personal zuzuordnenden) Stelle, welche diese beim Gericht U.____ seit 1. Dezember 2012 innehat, zu einer Referenzfunktion. Das für eine Neuordnung vorgesehene Verfahren ist in Art. 73b und Art. 175 der Personalverordnung (sGS 143.11, PersV) geregelt. Danach fällt die Zuordnung der Stellen zu den Referenzfunktionen in die Zuständigkeit der als Arbeitgeber handelnden Behörde (Art. 73b Abs. 2 PersV). Bei den auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen am 1. Januar 2019 oder später eingegangenen Arbeitsverhältnissen ist



die Referenzfunktion gemäss Art. 3 Ingress und lit. e PersV Inhalt des Arbeitsvertrags. Bei den Arbeitsverhältnissen, die in diesem Zeitpunkt bereits bestanden, werden gemäss Art. 175 PersV die Zuordnung der Stelle zur Referenzfunktion, das massgebende Lohnband und die Höhe des Lohns per 1. Januar 2019 schriftlich mitgeteilt (Abs. 1), wobei die bestehenden Arbeitsverträge keiner Anpassung an Art. 3 Ingress und lit. e PersV bedürfen (Abs. 2). Art. 175 Abs. 1 PersV nennt die mitteilende Behörde nicht. Eine systematische Betrachtung der massgeblichen und eingangs angeführten Bestimmungen führt indessen zum Schluss, dass auch bei den bestehenden Arbeitsverhältnissen die Zuordnung durch die als Arbeitgeberin handelnde Behörde – Art. 73b Abs. 2 PersV sieht keine Ausnahmen vor – erfolgt und dementsprechend auch die Mitteilung von dieser Behörde auszugehen hat.

In Konkretisierung von Art. 31 PersG sieht Art. 9 Ingress und lit. c des Personalgesetzes (PersG) vor, dass als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber die nach Gesetz zuständigen Organe der Gerichte handeln. Die Gerichte, zu denen auch das Gericht U.__ gehört, organisieren und verwalten sich im Rahmen der Gesetzgebung also selbst, indem sie insbesondere die Gerichtsschreiberinnen oder die Gerichtsschreiber und das übrige Personal wählen (Art. 31 Ingress und lit. a des Gerichtsgesetzes, GerG). Zur Gerichtsverwaltung wiederum gehört unter anderem die Festlegung des Inhalts der Arbeitsverträge, mithin auch die Zuordnung der einzelnen Stellen zu einer Referenzfunktion. Zu Wahlen und Verwaltungsgeschäften werden die Mitglieder des Gerichts einberufen, wobei die Übertragung von Befugnissen an einen Verwaltungsausschuss vorbehalten bleibt (Art. 35 Abs. 1 und 2 GerG). Beim Gericht U.__ fällt die Wahl des Kanzleipersonals (als übriges Personal i.S. des GerG) – und damit auch die Zuordnung der Stellen zu einer Referenzfunktion – in die Zuständigkeit des Verwaltungsausschusses des Gerichts U.__, der sich aus __ zusammensetzt (...).

Die vorliegend zu beurteilende, vom Regierungspräsidenten und vom Leiter Personalamt unterzeichneten Mitteilung vom März 2018 enthält keinerlei Hinweise dafür, dass das hierfür zuständige Organ des Gerichts U.__ die Stelle der Beschwerdeführerin einer Referenzfunktion zugeordnet hätte. In ihrem Antwortschreiben vom 31. Mai 2018 auf das Wiedererwägungsgesuch der Beschwerdeführerin vom 23. April 2018 halten der Vorsteher des Finanzdepartements und der Leiter des Personalamtes zwar fest, bei dem Schreiben vom März 2018 handle



es sich um eine "schriftliche Erklärung in Form einer personalrechtlichen Mitteilung zur Änderung des Lohnsystems und zu der auf dieser Grundlage von der zuständigen Arbeitgeberin in Absprache mit dem Personalamt vorgenommenen Zuordnung zu einer Referenzfunktion". Anhaltspunkte dafür, dass das zuständige Organ des Gerichts U.__ die Stelle der Beschwerdeführerin der Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 1" zugeordnet hätte, liegen indessen nicht vor und wurden im vorliegenden Verfahren auch nicht beigebracht. Vielmehr ist aus der vom dafür zuständigen Organ des Gerichts U.__ am 16. April 2018 unterzeichneten Ergänzung zur Stellenbeschreibung der Beschwerdeführerin zu schliessen, dass sie deren Stelle der Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 2" zuordnen würden, nachdem sich die von ihnen verwendeten Formulierungen – "bearbeitet ... zahlreiche anspruchsvolle Aufgaben weitestgehend selbständig", "kein Subordinationsverhältnis zu einer Kanzleileiterin", "für die daraus resultierenden Abklärungen und Korrespondenz zuständig" – an der Beschreibung dieser Referenzfunktion im Referenzfunktionskatalog mit Einreichungsplan vom 4. Juli 2017 orientieren.

4. Aus der skizzierten Sach- und Rechtslage ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht zur Behandlung der Eingabe der Beschwerdeführerin vom 23. April 2018 nicht zuständig ist und auf die Beschwerde daher nicht eingetreten werden kann. Die Zuordnung der Stelle der Beschwerdeführerin zu einer Referenzfunktion fällt in erster Linie in die Zuständigkeit des Gerichts U.__. Dieser hat indes die entsprechende Zuordnung noch gar nicht vorgenommen und entsprechend liegt auch – noch – keine darauf gestützt ergangene Mitteilung vor. Jedenfalls aber fällt die Zuordnung der Stelle in diesem Stadium des Verfahrens weder in die Zuständigkeit der Regierung noch in jene des Personalamtes. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob das in Art. 73b Abs. 3 PersV beschriebene Verfahren – Zustimmung zur Zuordnung durch das Personalamt, Entscheid der Regierung bei mangelndem Einvernehmen zwischen dem Personalamt und der Arbeitgeberin – überhaupt auf Stellen bei den Gerichten anzuwenden ist. Offen gelassen werden kann auch, ob und, allenfalls unter welchen Voraussetzungen, die Mitteilung gemäss Art. 175 PersV als anfechtbare Verfügung zu behandeln ist oder Grundlage einer personalrechtlichen Klage bilden kann.

Da die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 23. April 2018 – es fehlt ihr wie dargelegt an einem Anfechtungsobjekt – an das Verwaltungsgericht offensichtlich unzulässig ist,



verfügt der zuständige Abteilungspräsident gestützt auf Art. 39^{bis} Abs. 1 Ingress lit. a Ingress und Ziff. 1 VRP über das Nichteintreten.

5. Die Beschwerdeführerin beantragt für den Fall, dass ihre Eingabe vom 23. April 2018 einer materiellen Behandlung durch das Verwaltungsgericht nicht zugänglich sein sollte, deren Übermittlung an die zuständige Behörde. Ihre Eingabe ist im Sinn eines an die Arbeitgeberin gerichteten Begehrens um Zuordnung ihrer Stelle zur Referenzfunktion "Administrative Sachbearbeitung 2" zuständigkeitshalber an das Gericht U.__ zu übermitteln. Diese wird im Verfahren zur Zuordnung der Stelle zu einer Referenzfunktion zu berücksichtigen haben, dass der Inhalt der vom Gericht U.__ abgeschlossenen Arbeitsverträge praxismässig der aufsichtsrechtlichen Überprüfung (de facto: Zustimmung) durch das Z.__-Gericht unterliegt (Art. 43 Ingress und lit. __ i.V. mit Art. 47 Abs. 2 und 3 GerG).

6. Den Begehren der Beschwerdeführerin – auf ihre Eingabe vom 23. April 2018 ist zwar nicht einzutreten, jedoch ist diese im Sinn ihres Eventualantrags an die zuständige Behörde zu übermitteln – ist teilweise zu entsprechen. Hinsichtlich der Verlegung der amtlichen Kosten wäre es angesichts der konkreten Umstände – Mitteilung der Zuordnung einer Stelle zu einer Referenzfunktion durch eine dafür nicht zuständige Behörde – zwar gerechtfertigt, dieses Ergebnis als Rückweisung mit ergebnisoffenem Ausgang zu behandeln, und die Kosten dem Staat aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP; vgl. VerwGE B 2017/76 vom 16. August 2018 E. 5, www.gerichte.sg.ch). Indessen werden in personalrechtlichen Verfahren gemäss Art. 97^{bis} Abs. 1 Ingress und lit. b VRP bis zu einem Streitwert von CHF 30'000 – die Beschwerdeführerin quantifiziert keine vermögensrechtlichen Ansprüche – ohnehin keine amtlichen Kosten erhoben. Davon abzuweichen besteht kein Anlass, weshalb keine Kosten erhoben werden.

Die Beschwerdeführerin hat zwar ihre Anträge unter Entschädigungsfolge gestellt; sie war jedoch weder berufsmässig vertreten noch belegt und begründet sie zu entschädigende Auslagen. Dementsprechend kann ihr weder eine Partei- noch eine Umtriebsentschädigung (vgl. VerwGE B 2013/178 vom 12. Februar 2014 E. 4 und 5, K 2014/2 vom 25. Februar 2016 E. 4, www.gerichte.sg.ch) zugesprochen werden (Art. 98 und 98^{bis} VRP).



Demnach erkennt der Abteilungspräsident zu Recht:

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
2. Die Eingabe der Beschwerdeführerin vom 23. April 2018 wird zuständigkeitshalber an das Gericht U.___ übermittelt.
3. Es werden weder amtliche Kosten erhoben noch ausseramtliche Entschädigungen zugesprochen.

Der Abteilungspräsident

Zürn