



KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Revision Standeskommissions- beschluss zur Personal- verordnung (StKB PeV)

Erläuternder Bericht

Appenzell,



Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	1
2 Bemerkungen zu einzelnen Änderungen	1

1 Ausgangslage

Am ... hat die Standeskommission eine Revision der Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) zu Handen des Grossen Rates verabschiedet. Die darin enthaltenen Änderungen haben auch Auswirkungen auf den Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung vom 13. April 1999 (StKB PeV, GS 172.311). Die entsprechende Revisionsvorlage wurde parallel zur Anpassung der Personalverordnung erarbeitet. Sie wird im Nachgang zur Verabschiedung der Verordnungsrevision erlassen.

2 Bemerkungen zu einzelnen Änderungen

Titel I.A

Der bisherige Titel lautet auf Anstellungsbehörde. Inhaltlich geht es aber im Kapitel nicht nur um die Anstellungszuständigkeiten, sondern es werden auch andere Belange wie der Stellenplan sowie die Grundsätze für Aushilfen, Teilzeitarbeitende und Lernende geregelt. Mit der Revision verschärft sich die Kluft zwischen Titel und Inhalt nochmals. Es wird deshalb vorgeschlagen, den Titel anzupassen.

Art. 1

Mit der Bestimmung wird die Zuständigkeit der Standeskommission als Anstellungsbehörde geregelt. Die Marginalie wird entsprechend geändert.

Nach Art. 3 PeV ist die Standeskommission für Personalentscheide zuständig, soweit im Personalrecht keine andere Zuständigkeit festgelegt ist. Art. 1 StKB PeV wiederholt heute diese Zuständigkeit mit Bezug auf Anstellungen. Damit war bisher mit wenigen Ausnahmen die Standeskommission für die Anstellung von kantonalem Verwaltungspersonal zuständig.

Neu sollen für die Anstellung von Verwaltungsmitarbeitenden bis zur Funktionsstufe 5 die Departementsvorsteherin und die Departementsvorsteher verantwortlich sein. Es handelt sich also nicht mehr um eine auf Ausnahmen beschränkte Abweichung von der Grundzuständigkeit. Diesem Sachverhalt wird in Art. 1 StKB PeV insoweit Rechnung getragen, als nicht mehr von Ausnahmen gesprochen wird.

Art. 1a

Die Zuständigkeiten in Abweichung zur Grundzuständigkeit der Standeskommission werden hier zusammengefasst. Allerdings betrifft die Bestimmung lediglich die Departemente. Weitere Ausnahmen enthält Art. 2 StKB PeV.

Art. 2

Bisher werden hier verschiedene von der Grundregelung abweichende personalrechtliche Zuständigkeiten beschrieben. Im Wesentlichen handelt es sich um Kompetenzen der für spezielle Anstellungen zuständigen Organe. Mit der Revision werden diese Kompetenzen nicht mehr zentral in einer allgemeinen Bestimmung geregelt, sondern bei den einzelnen materiellen Regelungen. Beispielsweise wird der Entscheid über den Verzicht auf eine Ausschreibung ausdrücklich in die Hände des zuständigen Anstellungsorgans gelegt (Art. 8 PeV). Damit ist klar, dass für Mitarbeitende bis zur Funktionsstufe 5 die Departementsvorstehenden

für den Entscheid zuständig sind, für Mitarbeitende ab der Funktionsstufe 6 die Standeskommission. Die Aufzählung in Art. 2 StKB PeV kann damit aufgehoben werden.

Weiterhin gelten müssen demgegenüber die Ausnahmeregelungen für die Gerichte und das Lehrpersonal am Gymnasium. Sie bleiben unter einem neuen Titel bestehen.

Da künftig die Befugnis zur Anstellung von Mitarbeitenden von der Zuständigkeit für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen abweicht, ist hier festzuhalten, dass im Gerichtsbereich das jeweilige Anstellungsorgan auch für die Auflösung von Anstellungen verantwortlich ist.

Art. 2a

Mit der Revision der Personalverordnung werden die Personalbefugnisse für die Ratskanzlei dem operativen Bereich zugeschieden, welcher unter der Leitung der Ratschreiberin oder des Ratschreibers steht. Diese Person nimmt für die Ratskanzlei die Personalrechte wahr, wie sie im übrigen Bereich der Verwaltung den Departementen zustehen.

Der regierende Landammann trägt indessen für die Ratskanzlei weiterhin die politische Verantwortung. Dieser besonderen Situation, dass die Ratskanzlei operativ von der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber geleitet wird, die politische Verantwortung aber beim regierenden Landammann liegt, wird mit der Spezialregelung in Art. 2a StKB PeV Rechnung getragen.

In Abs. 1 wird der Grundsatz aus der Personalverordnung wiederholt, dass die personalrechtlichen Befugnisse für die Ratskanzlei der operativen Verantwortlichkeit folgt und damit grundsätzlich bei der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber liegt. Bei wichtigen Entscheidungen, die auch politisch von Bedeutung sein können und somit den Verantwortungsbereich der politischen Führung berühren, nimmt die Ratschreiberin oder der Ratschreiber Rücksprache mit dem regierenden Landammann. Exemplarisch werden hier Anstellungen, Kündigungen, Lohnerhöhungen oder die Ausrichtung von Prämien genannt.

Der Umstand, dass mit dem regierenden Landammann zusätzlich zur operativen Leitung der Ratskanzlei ein politisch verantwortliches Organ zur Verfügung steht, hat Auswirkungen auf die Abwicklung strittiger Mitarbeitergespräche. Wo in den Departementen direkt ein Gespräch mit der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher verlangt werden kann, soll in der Ratskanzlei zunächst ein Gespräch mit der Ratschreiberin oder dem Ratschreiber, welche oder welcher die operative Verantwortung für den Betrieb der Ratskanzlei innehat, vorgeschaltet sein.

Art. 3 und Art. 3a

Für die Stellenplanung werden ein neues Instrument und ein neuer Ablauf vorgeschlagen.

Als Planungsinstrument wird in Art. 3a StKB PeV neu der Budgetstellenplan beschrieben. Schon bisher wurde die Budgetierung so vorgenommen, dass die Personalkosten anhand der voraussichtlichen Stellenentwicklung eingesetzt wurden. Neu ist, dass die Eingabe von neuen Stellen und Stellenerweiterungen formal geregelt wird und dem Budget eine Sperrwirkung zugeschrieben wird.

Neue Stellen sind bis Ende Mai zu melden, damit die entsprechenden Kosten im nächstjährigen Budget berücksichtigt werden können. Für die Aufnahme im Budgetstellenplan sind

noch keine vertieften Begründungen nötig. Solche können oft erst auf der Grundlage bestimmter künftiger Entwicklungen vorgenommen werden. Für den Budgetstellenplan reicht eine plausible Begründung.

Für eine Stellenaufstockung ist es erforderlich, dass für die im Budgetstellenplan enthaltenen Erweiterungen individuelle Entscheide für die Überführung in den ordentlichen Stellenplan getroffen werden. Für diese Entscheide sind vertieft begründete Anträge zu stellen.

Ist eine neue Stelle oder Stellenerweiterung nicht im Budgetstellenplan enthalten, kann nach der Verabschiedung des Budgets grundsätzlich keine Aufnahme in den ordentlichen Stellenplan vorgenommen werden. Ausgenommen sind nur ausserordentliche, nicht planbare Situationen, wie sie beispielsweise bei einer plötzlichen Pandemie möglich sind.

Wegen der detaillierteren Neuregelung des Sachverhalts von ausserplanmässigen Stellenaufstockungen in Art. 3a StKB PeV kann Art. 3 Abs. 2 StKB PeV aufgehoben werden.

Art. 4, Art. 4a und Art. 4b

Die in diesen Bestimmungen enthaltenen Anstellungszuständigkeiten sind neu durch Art. 2 StKB PeV abgedeckt. Sie können hier aufgehoben werden. Gleiches trifft für die Informationspflicht in Art. 4b Abs. 2 StKB PeV zu.

In Art. 4 ist zusätzlich der Verweis auf Abs. 2 zu entfernen, da dieser aufgehoben wird.

Art. 5a

Die Zuständigkeit für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen wird neu in einer eigenen Bestimmung zusammengefasst. Diese umschliesst auch die Lehrverhältnisse. Art. 51 Abs. 4 kann demgemäss aufgehoben werden.

Art. 14a

Muss ein Arbeitsverhältnis arbeitgeberseitig aufgehoben werden, ist grundsätzlich die Standeskommission zuständig. Gleiches gilt für den Abschluss von Vereinbarungen zur Aufhebung von Arbeitsverhältnissen. Diese Befugnisse folgen also nicht der neuen Anstellungskompetenz. Ausschlaggebend für diese Regelung ist der Umstand, dass Kündigungsverfahren relativ selten und in der rechtlichen Abwicklung regelmässig sehr aufwendig sind. Hinzu kommt, dass in vielen Fällen Austrittsvereinbarungen abgeschlossen werden, die wegen der finanziellen Auswirkungen schon wegen der Ausgabenkompetenz häufig der Standeskommission unterbreitet werden müssen. Schliesslich ergeben sich erfahrungsgemäss bei strittigen Kündigungen oftmals Rechtsverfahren. Dies hätte bei einer breiten Zuständigkeit der Departemente zur Folge, dass die Standeskommission regelmässig als Rechtsmittelinstanz beansprucht würde, womit die Entlastung geschmälert wäre. Für die Betroffenen ergäbe sich zudem eine Verlängerung des Rechtsmittelwegs um eine Instanz.

Nur im Falle von befristeten Anstellungen erscheint es gerechtfertigt, von der Grundzuständigkeit abzuweichen und den Auflösungsentscheid den Departementsvorstehenden zuzuweisen.

Art. 28

Es wird ein redaktioneller Fehler behoben.

Art. 33a

Für die Abmachung von Stundenlohn in einem Arbeitsverhältnis sollte das für die Anstellung zuständige Organ verantwortlich sein. Dies wird nun ausdrücklich so festgehalten.

Im Sinne einer Verdeutlichung der heutigen Praxis wird in einem neuen Abs. 3 festgehalten, dass Stundenlöhne nicht während des Kalenderjahrs angepasst werden. Sie werden, wie alle übrigen Lohnänderungen, erst auf den Anfang des nächsten Kalenderjahrs hin vorgenommen.

Art. 33b

Die Standeskommission möchte, dass künftig alle Austrittsgespräche anhand des offiziellen Formulars geführt werden.

Art. 42

In Art. 42 StKB PeV wird die Beteiligung des Kantons an den Kosten einer Aus- oder Weiterbildung geregelt. Offenbar handelt es sich um Aus- und Weiterbildungen mit einem zumindest teilweise freiwilligen Charakter. Gesagt wird dies allerdings nicht.

In Art. 42 Abs. 4 StKB PeV wird der Erlass der Rückzahlung geregelt. Systematisch gehört diese Bestimmung zur Regelung über die Rückzahlung nach Art. 42a StKB PeV.

Art. 42a

Art. 42a Abs. 1 StKB PeV enthält einen Fehler, indem gemäss Wortlaut eine Rückzahlungspflicht nur entsteht, wenn die Kündigung während der Aus- oder Weiterbildungszeit eintritt. Beabsichtigt war, mit der gestaffelten Rückzahlungspflicht eine Bindung der Mitarbeitenden zu erzielen, was nur erreicht werden kann, wenn die Rückzahlung auch bei einer Kündigung nach Abschluss der Aus- oder Weiterbildung vorgenommen wird.

Gemäss Art. 42a StKB PeV müssen bei einem selbstverschuldeten Nichtantritt oder einem Abbruch der Aus- oder Weiterbildung sowie bei einer selbstverschuldeten Auflösung des Arbeitsverhältnisses die vom Kanton erbrachten Leistungen zurückerstattet werden. Diese Bestimmung umfasst gemäss Beschluss der Standeskommission vom 6. Dezember 2016 nur die freiwilligen Aus- oder Weiterbildungen. Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich dies indessen nicht. In Art. 42a Abs. 1 StKB PeV ist ohne Einschränkung von einer Rückzahlungspflicht der erbrachten Leistungen des Kantons die Rede. Dass dies nur für freiwillige Bildungsangebote gilt, sollte in der Bestimmung gesagt werden. Gleiches gilt im Übrigen auch für Art. 42 StKB PeV.

Art. 42a Abs. 3 StKB PeV legt eine Staffelung der Rückzahlungspflicht fest. Sie soll bei einem freiwilligen oder selbstverschuldeten Ausscheiden aus dem Staatsdienst greifen, sofern der Austritt innert dreier Jahre nach dem Abschluss der unterstützten Kurse liegt. Im Vergleich zur heutigen Regelung wird die Bestimmung etwas präziser gefasst.

Art. 46

In Art. 46 Abs. 1 wird eine redaktionelle Präzisierung vorgenommen.

Die restliche Neuregelung in Art. 46 bezieht sich auf den Bezug von Ferien, wie er bereits in der heutigen Praxis gehandhabt wird. Materiell ändert sich nichts.

Art. 46a

Eine Meldung der Ferienstände muss nur noch vorgenommen werden, wo keine elektronische Stundenerfassung besteht. Im übrigen Bereich können die Stände durch das Personalamt aus dem System abgerufen werden.

Art. 47

Dank der Neuregelung in Art. 46 StKB PeV können die Spezialbestimmungen in Art. 47 Abs. 2 und Abs. 3 StKB PeV über den Ferienbezug bei Austritten und bei Pensionierungen aufgehoben werden.

Art. 49

Heute führen praktisch alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung eine elektronische Zeiterfassung. Das Personalamt kann direkt auf diese Daten zugreifen. Es ist daher nicht mehr notwendig, dass in den Departementen Ferienkontrollbögen erstellt und dem Personalamt geschickt werden.

Für die Ferienkontrollen sollen direkt die Departemente zuständig sein. Damit das Personalamt Kenntnis über die jeweilige Situation hat, soll für Mitarbeitende, die nicht die zentrale elektronische Erfassung nutzen, eine separate Meldung an das Personalamt gemacht werden. Es handelt sich dabei nur noch um vereinzelt Spezialfunktionen.

Art. 50a und Art. 51

Für die Gewährung von bezahlten und unbezahlten Urlauben soll künftig das Departement zuständig sein. Im Übrigen werden in den Bestimmungen noch einzelne Präzisierungen vorgenommen.

Art. 55a

Gemäss Arbeitsgesetz (SR 822.11) und den Ausführungserlassen ist Müttern die erforderliche Zeit zum Stillen freizugeben. Davon wird im ersten Lebensjahr des Kinds als bezahlte Arbeitszeit angerechnet:

- a. bei einer täglichen Arbeitszeit von bis zu 4 Stunden: mindestens 30 Minuten;
- b. bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 4 Stunden: mindestens 60 Minuten;
- c. bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 7 Stunden: mindestens 90 Minuten.

Weiter haben schwangere Frauen und stillende Mütter das Recht, sich unter geeigneten Bedingungen hinlegen und ausruhen zu können.

Diese Bestimmungen gelten allerdings für die Verwaltungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nicht. Damit ergibt sich die Situation, dass junge Mütter in der Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft schlechter gestellt sind. Die Standeskommission hat bereits am 6. Juli 2021 beschlossen, eine bezahlte Stillzeit einzuführen (Prot. 686/21). Wegen der bestehenden Raumnot in der Verwaltung soll dagegen auf das Einrichten von Stillräumen verzichtet werden. Dieser Auftrag wird mit Art. 55a Abs. 4 StKB PeV erfüllt.

Art. 56

Bereits am 30. März 2021 hat die Ständekommission beschlossen, die speziellen Schalteröffnungszeiten nach Art. 56 Abs. 3 StKB PeV aufzuheben (Prot. 306/21). In der Praxis hat sich ergeben, dass der Bedarf für Dienstleistungen während dieser speziellen Zeiten gering war. Für Personen, die auf Zeiten ausserhalb der ordentlichen Schalteröffnungszeiten angewiesen sind, können individuelle Termine vereinbart werden.

Art. 58

Anlässlich der Verabschiedung der letzten Revision der Personalverordnung stellte die Kommission für Wirtschaft im Zusammenhang mit der Einführung des Betreuungsurlaubs den Antrag, dass gleichzeitig ein Recht verankert wird, dass der Arbeitgeber ein Arzteugnis verlangen kann. Diesem Anliegen wird nun mit einer neuen Regelung in Art. 58 StKB PeV Rechnung getragen.

Art. 70

Nach Abs. 3 dieser Bestimmung kann das Gesundheits- und Sozialdepartement für das Altersheim Torfnest besondere Bestimmungen erlassen. Nachdem das Alters- und Pflegeheim Torfnest ins Gesundheitszentrum Appenzell integriert ist, gelten dort die gleichen Bestimmungen wie im Bürgerheim. Diese werden vom Verwaltungsrat des Gesundheitszentrums Appenzell erlassen. Die Spezialregelung in Art. 70 kann daher aufgehoben werden.

Art. 73

Die Übergangsbestimmung über die Treueprämie und den Abbauplan für Überstunden und Zeitguthaben ist in zeitlicher Hinsicht abgelaufen. Sie kann ebenfalls aufgehoben werden.

Inkrafttreten

Die Revision des Ständekommissionsbeschlusses zur Personalverordnung soll zusammen mit der Ordnungsrevision in Kraft treten. Als Datum ist der 1. April 2022 vorgesehen.