



Botschaft

der Ständekommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell A.R. zur

Revision der Personalverordnung (zeitgemässe Anstellungsbedingungen)

1. Ausgangslage

Die Personalerlasse wurden zuletzt in den Jahren 2016 und 2022 umfassenderen Teilrevisionen unterzogen. Anlass für die vorgesehenen Änderungen dieser Vorlage geben die heutigen Gegebenheiten in der Arbeitswelt. Auch die Verwaltung des Kantons Appenzell A.R. hat mit dem Fachkräftemangel zu kämpfen. Der demografische Wandel verschärft die Situation in den nächsten Jahren: Die Babyboomer werden pensioniert, was für die kantonale Verwaltung bedeutet, dass zwischen 2025 bis 2033 etwa 93 Kantonsangestellte das gesetzliche Rentenalter erreichen. Das entspricht rund einem Viertel aller Mitarbeitenden von Verwaltung und Gymnasium. Der Arbeitskräftemangel zeigt sich beim Rücklauf der Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen. Im Jahr 2022 wurden 28 Stellen ausgeschrieben und es haben sich insgesamt 296 Personen beworben. Dieselbe Anzahl Bewerbungen ging im Jahr 2023 zu 42 ausgeschriebenen Stellen ein, was einem Rückgang von gut einem Drittel entspricht. Ausserdem erfüllen die eingereichten Bewerbungen oftmals das Anforderungsprofil für die vakanten Stellen nicht.

Die kantonale Verwaltung bietet der Bevölkerung eine Vielzahl an Dienstleistungen und nimmt verschiedene öffentliche Aufgaben wahr. Dazu ist sie auf Fachpersonal angewiesen. Aus diesen Gründen ist es umso wichtiger, dass sich der Kanton Appenzell A.R. als attraktiver Arbeitgeber positioniert. Mit dieser Revision werden Anpassungen der Anstellungsbedingungen vorgeschlagen, soweit diese im Vergleich zu den entsprechenden Grundlagen anderer öffentlicher Verwaltungen oder der Privatwirtschaft wesentlich abweichen.

Die Personalverordnung vom 30. November 1998 (PeV, GS 172.310) bildet die rechtliche Grundlage für die Anstellungsverhältnisse in der kantonalen Verwaltung. Daher sind in der Personalverordnung die Rechte und Pflichten sowie die Lohnthemen zu regeln.

Neben der Personalverordnung und den dazugehörigen Ausführungserlassen werden auch in Zukunft für bestimmte Personengruppen die arbeitsrechtlichen Grundlagen in Spezialerlassen zu regeln sein. Davon sind namentlich das Personal des Gesundheitszentrums, der Kantonspolizei oder der Lehrkörper des Gymnasiums betroffen.

2. Zielsetzung

Durch diese Teilrevision soll die Attraktivität einer Anstellung im Kanton Appenzell A.R. erhöht werden. Damit wird auch eine Verbesserung des Images als Arbeitgeber bewirkt, worauf ein höherer Bewerbungsrücklauf und eine längere Verweildauer bestehender Mitarbeitender zu erwarten ist. Infolge der anstehenden Pensionierungen von fast 25% der Mitarbeitenden und im Hinblick auf die Personalrekrutierung sind auch die Nebenleistungen des Arbeitgebers zu prüfen und wo nötig zu verbessern. Durch die vorgeschlagenen Änderungen wären die Anstellungsbedingungen der kantonalen Verwaltung des Kantons Appenzell A.R. vergleichbar mit jenen anderer öffentlicher Arbeitgeber.

3. Schwerpunkte der Vorlage

Die Revisionsvorlage greift Entwicklungstendenzen im öffentlichen Personalrecht auf. Mit der vorliegenden Revision soll die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber gefördert und auch in Zukunft eine zeitgemässe Personalpolitik ermöglicht werden.

Bei dieser Teilrevision geht es vorwiegend um Anpassungen zu Gunsten der Arbeitnehmenden. So etwa im Fall von unverschuldeten Ereignissen, in denen Leistungen (Lohn oder Ferien) der Mitarbeiterin oder dem Mitarbeiter oder dessen Angehörigen in der schwierigen Situation helfen und Unterstützung seitens Arbeitgeber signalisieren. Einzelne Regelungen sind veraltet und im Vergleich zu den Nachbarkantonen teilweise ungünstig. Es handelt sich um punktuelle Änderungen, die insgesamt der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers Rechnung tragen. Wesentliche Auswirkungen haben dabei die folgenden Themen rund um das Anstellungsverhältnis:

Lohn

neue Regelung der Lohnfortzahlung bei Unfall und Krankheit und im Todesfall, insbesondere bei Unterstützungspflicht

Beendigung

Verlängerung der Kündigungsfrist bereits im ersten Dienstjahr nach der Probezeit

Gerichtspräsidien

Regelung der Kompetenzen

Mutterschaftsurlaub

Verlängerung von 14 auf 16 Wochen

Lohnfortzahlung

Die zentralen Änderungen betreffen die Ausgestaltung der Lohnfortzahlung. Die kantonale Verwaltung stützt sich für die Lohnfortzahlung bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung durch Unfall und Krankheit gemäss geltender Regelung auf eine Lohnfortzahlungskala (Art. 29 PeV). Der Anspruch auf Lohnfortzahlung richtet sich dabei nach den geleisteten Dienstjahren. Weiter schliesst der Kanton für alle Mitarbeitenden eine Krankentaggeldversicherung ab, die je hälftig von den Mitarbeitenden und vom Arbeitgeber getragen wird (Art. 33 PeV). Je länger eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter bei der kantonalen Verwaltung arbeitet, umso länger dauert die Lohnfortzahlungspflicht nach Art. 29 PeV. Zu Beginn jeden Jahres beginnt sie von neuem gemäss Dienstjahr. Während dieser Zeit wird der volle Lohn vergütet und erst nach Ablauf der jeweiligen jährlichen Lohnfortzahlungsdauer wird die Vergütung auf 80% (gemäss Krankentaggeldversicherung) gesenkt. Die Krankentaggeldversicherung zahlt nach 60 Tagen und für längstens 730 Tagen.

Die neue Regelung der Lohnfortzahlung ist angelehnt an das Personalgesetz des Kantons Appenzell A. Rh. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten neu für sechs Monate den vollen Lohn. Danach greift die Regelung der Krankentaggeldversicherung zu 80%. Durch eine solche Änderung fällt die Lohnfortzahlung, die jährlich pro Kalenderjahr wieder neu beginnt, weg. Mit dieser Anpassung werden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichgestellt und haben in schweren Zeiten für eine angemessene Zeit den finanziellen Rückhalt des Arbeitgebers. Diese Anpassung ist wichtig und zeitgemäss. Erkrankten Mitarbeitende im ersten Dienstjahr und müssen sie eine längere Therapie machen, haben sie nur für vier Wochen den vollen Lohn und danach nur noch 80% davon. Das kann finanziell sehr schwierig werden und bedeutet eine zusätzliche Belastung, die unter Umständen den Heilungsprozess verlängern kann. Dies ist weder im Interesse der Mitarbeitenden noch im Interesse des Arbeitgebers.

Im Todesfall soll der Lohn für den Sterbemonat und neu für zwei weitere Monate ausgezahlt werden (Art. 32 Abs. 1). Wenn minderjährige Kinder oder andere unterstützungsbedürftige Personen vorhanden sind, soll die Rente der Pensionskasse neu für drei (bisher zwei) weitere Monate auf die Höhe des bisherigen Lohnes angehoben werden (Art. 32 Abs. 2). Angesichts der wenigen Fälle, in denen diese Bestimmung zur Anwendung gelangt, kann die Lohnfortzahlung grosszügiger ausgestaltet werden. Der Kanton Appenzell A.Rh. sieht im Todesfall, unabhängig allfälliger Unterstützungspflichten – eine Lohnfortzahlung während drei Monaten vor. Führt der Todesfall für die anspruchsberechtigten Hinterbliebenen zu einer finanziellen Notlage, können die Leistungen auf Gesuch hin bis zu sechs Monaten ausgerichtet werden.

4. Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zur geplanten Revision der Personalverordnung und des Standeskommissionsbeschlusses zur Personalverordnung wird vom 12. Mai 2025 bis zum 30. Juni 2025 durchgeführt.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der Revisionsvorlage wird Mehrkosten verursachen.

Der grösste Kostenpunkt betrifft die Änderung der Lohnfortzahlung bei Krankheit und Unfall. Es sind pro Jahr mit Mehrkosten von ca. Fr. 95'000.-- zu rechnen. Für eine Prognose wurden die Jahre 2021, 2022 und 2023 berücksichtigt. Es gab im Durchschnitt in diesen Jahren 19 Mitarbeitende, die im Dienstjahr 1 bis 19 waren, d.h. deren Lohnfortzahlungsanspruch weniger als sechs Monate betrug. Es wurde mit einem durchschnittlichen Jahreslohn von Fr. 100'000.- gerechnet und die Krankentaggeldversicherung, die 80% zahlt, wurde reduziert. Somit ergibt es bei den 19 Mitarbeitenden mit weniger als 20 Dienstjahren und einer geschätzten Lohnfortzahlung von durchschnittlich weiteren 12 Wochen zu 100% gerundet Fr. 95'000.-- Mehrkosten zu Lasten des Kantons (19 x Fr. 20'000 x 3 /12).

Die neue Regelung zur Besoldung beim Tod eines Mitarbeitenden wird minim Mehrkosten verursachen, da dies erfahrungsgemäss sehr wenige Fälle sind. In den Jahren 2021 bis 2023 gab es je einen Todesfall von einem Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung I.Rh. Das gleiche gilt, wenn minderjährige Kinder oder andere unterstützungsbedürftige Personen vorhanden sind.

In den letzten sieben Jahren (2018 bis 2024) waren im Durchschnitt pro Jahr aufgerundet vier Mitarbeiterinnen im Mutterschaftsurlaub (3.7). Durch die Erhöhung des Mutterschaftsurlaubes von 14 auf 16 Wochen ist mit Mehrkosten von Fr. 12'000.-- bis 15'000.-- zu rechnen. Der Betrag ist schwierig zu berechnen, da das Pensum der Mitarbeiterin vor dem Mutterschaftsurlaub zentral ist und viele Mitarbeiterinnen in einem Teilzeitpensum angestellt sind.

6. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 3 Abs. 5

Die personalrechtlichen Kompetenzen der Gerichte waren bisher nicht ausdrücklich geregelt. Durch die Ergänzung mit dem neuen Abs. 5 erhalten die beiden Gerichtspräsidien für ihren Bereich die Befugnisse der Departementsvorsteher.

Art. 17a

Die Standeskommission soll die Kompetenz erhalten, Lohnzulagen für die Abgeltung von Mehraufwand festzulegen, der infolge von Krankheit, Mutterschaft, unbezahltem Urlaub oder Kündigung entsteht. Dies betrifft insbesondere Lohnzulagen für Sondereinsätze, zusätzliche Aufgaben oder Zusatzaufgaben mit höherem Anforderungsprofil für eine befristete Zeit.

Art. 18 und Art. 20

Die Bestimmungen in Art. 18 und 20 sind bezüglich ihres Regelungsgehalts vergleichbar. Um eine Wiederholung zu vermeiden, wird eine geringfügige Ergänzung (Sorgfalt und Interessenwahrung) von Art. 18 vorgeschlagen, sodass Art. 20 aufgehoben werden kann.

Art. 29

Bisher bestimmte sich die Dauer der Lohnfortzahlung bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung abgestuft nach Dienstjahren (Art. 29 Abs. 2). Neu wird die Dauer der Lohnfortzahlung (in Art. 29 Abs. 1) einheitlich auf sechs Monate festgelegt. Art. 29 Abs. 2 wird aufgehoben. Die Bestimmung zur Krankentaggeldversicherung in Art. 33 bleibt indes unverändert. Das bedeutet, dass dem Kanton Appenzell I.Rh. aus der Versicherung nach 60 Tagen Arbeitsverhinderung 80% des versicherten Lohnes vergütet wird. Mit der neuen Regelung erfolgt eine Gleichbehandlung aller Mitarbeitenden und eine Angleichung an die Anstellungsbedingungen umliegender kantonalen Verwaltungen. Neben dem Kanton Appenzell A.Rh. (vgl. Ausführungen unter Ziff. 3 vorstehend) haben beispielsweise die Kantone St.Gallen und Thurgau eine Lohnfortzahlung von zwei Jahren im ersten Krankheitsjahr zu 100% und ab dem zweiten Krankheitsjahr zu 80%. Der Kanton Graubünden hat eine Lohnfortzahlung von 100% für zwei Jahre.

Infolge der neu einheitlichen Lohnfortzahlungsdauer von sechs Monaten ist eine ergänzende Bestimmung für befristete Arbeitsverhältnisse aufzunehmen. Endet ein befristetes Arbeitsverhältnis während der Lohnfortzahlungsdauer, endet auch die Lohnfortzahlungspflicht auf das Ende der Anstellung.

Art. 30 Abs. 1 und 3

Beim obligatorischen Dienst, der vier Wochen pro Jahr übersteigt, wurde der Lohnanteil erhöht auf 100% während 16 Wochen (Art. 30 Abs. 2). Absatz 3 wird aufgehoben. Angesichts der wenigen Fälle, in denen diese Bestimmung in den letzten Jahren zur Anwendung kam, kann auf sie verzichtet werden. Mitarbeitende sollen also nicht mehr mit Rückzahlungen konfrontiert werden, wenn sie während einem obligatorischen Dienst den Arbeitgeber wechseln. Ausserdem fällt die Entschädigung gemäss Erwerbsersatzordnung (EO) dem Kanton zu.

Art. 31 Abs. 1 und 3

Der bezahlte Mutterschaftsurlaub wird von 14 auf 16 Wochen nach Niederkunft erhöht und passt sich somit an die Nachbarkantone an. Nach Art. 15 PeV ist die Standeskommission zuständig für die Regelung von unbezahltem Urlaub. Nach Art. 51 Abs. 1 StKB PeV sind nicht die Anzahl Dienstjahre massgeblich, sondern die betrieblichen Verhältnisse. Es braucht somit keine spezifische Regelung des unbezahlten Urlaubs im Anschluss an den Mutterschaftsurlaub.

Art. 32 Abs. 1 und 2

Die Regelung zu Leistungen im Todesfall wird verbessert, um in schwierigen Situationen Unterstützung zu bieten. Es besteht Lohnanspruch für den Sterbemonat und zwei weitere Monate anstatt nur für den Sterbemonat. Wenn minderjährige Kinder oder andere unterstützungsbedürftige Personen vorhanden sind, wird die Pensionskassenrente für drei statt für zwei Monate auf die Höhe des bisherigen Lohnes ergänzt.

Art. 38

Die Kündigungsfristen werden angepasst. Sie betragen nach der Probezeit neu drei Monate. Das ist die gängige Praxis in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen und entspricht teilweise auch der Regelung anderer kantonaler Verwaltungen (z.B. Graubünden, St. Gallen). Im gegenseitigen Einvernehmen können weiterhin abweichende Fristen vereinbart werden (Art. 36 Abs. 1 Ziff. 2 PeV).

7. Inkrafttreten

Der Grossratsbeschluss über die Änderung der Personalverordnung tritt auf den 1. Januar 2026 in Kraft. Übergangsregelungen sind nicht erforderlich. Das neue Recht kann auch auf bestehende Arbeitsverhältnisse ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens angewendet werden.

8. Antrag

Die Ständekommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung der Vorlage zur Revision der Personalverordnung einzutreten und diese wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 6. Mai 2025

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Roman Dobler