



Bericht und Antrag an den Einwohnerrat

Personalreglement (SRV 17); Teil-Revision

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Einwohnerräte

Der Gemeinderat unterbreitet dem Einwohnerrat Bericht und Antrag für eine Teil-Revision des Personalreglementes (SRV 17).

Ausgangslage

Am 8. September 2010 hat der Einwohnerrat das gültige Personalreglement (SRV 17) genehmigt. Dieser Beschluss unterlag dem fakultativen Referendum, welches innert Frist nicht ergriffen wurde. Das neue Personalreglement trat in der Folge und auf Beschluss des Gemeinderates per 1. Januar 2011 an die Stelle des früheren Dienst- und Besoldungsreglementes. In der Zwischenzeit hat sich das Personalreglement gut etabliert und hat dabei breite Akzeptanz gefunden.

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrates von Appenzell Ausserrhoden vom 26. September 2016 hat dieser eine Teilrevision des kantonalen Personalgesetzes beschlossen. Nach unbenutztem Verstreichen der Referendumsfrist ist dieses per 1. Januar 2017 in Rechtskraft erwachsen.

Das revidierte Personalgesetz (bGS 142.21) des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat verschiedene Änderungen erfahren. Die Wahrung der bisher zum kantonalen Personalgesetz bewusst gesuchten Parität spricht für eine Teil-Revision des kommunalen Erlasses. Ebenso ergibt sich auf Gemeindeebene als Erkenntnis aus der bisherigen Anwendung des Personalreglementes ein beschränkter Änderungsbedarf.

Gemäss Art. 12 lit. e der Gemeindeordnung (SRV 11) fällt eine (Teil-)Revision des Personalreglementes in die Kompetenz des Einwohnerrates und ist darüber hinaus dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Vorgehen

Der Gemeinderat eröffnete am 23. August 2019 ein Vernehmlassungsverfahren, die Vernehmlassungsfrist dauerte bis am 31. Oktober 2019. Erkenntnisse aus den Stellungnahmen der Vernehmlassungen wurden bei den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen berücksichtigt. Der Entwurf zur Teil-Revision des Personalreglementes liegt in synoptischer Form vor. Der Beratung des Personalreglementes im Ein-



wohnerat liegt auch der Entwurf zur Teil-Revision der Personalverordnung (SRV 17.1) bei, jedoch ist die Personalverordnung nicht Gegenstand der parlamentarischen Beratung.

Erwägungen

1. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

1.1. Wichtigste Neuerungen

Arbeitgeber oder Anstellungsinstanz (Art. 5 Abs. 1)

Die Stellen, welche für die Anstellung und Kündigung zuständig sind, werden einheitlich als Anstellungsbehörde bezeichnet. Die Begriffe werden im Personalreglement durchgehend angepasst.

Ordentliche Pensionierung (Art. 10)

Abs. 2: Das Bedürfnis nach Weiterbeschäftigung über das ordentliche Pensionierungsalter hinaus entspricht der demographischen, arbeitsmarkt- sowie gesellschaftspolitischen Entwicklung der letzten Jahre. Im Vorsorgereglement der Pensionskasse AR wurde dies bereits entsprechend geregelt. Nach Art. 9 Abs. 4 des Vorsorgereglementes PKAR kann das ordentliche Arbeitsverhältnis mit Einverständnis des Arbeitgebers bis zum vollendeten 70. Altersjahr verlängert werden. Neu ist, dass eine Bewilligung des Gemeinderates nicht mehr notwendig ist. Jedoch muss ein begründeter Fall vorliegen, da es nicht im Belieben von Anstellungsbehörde oder Angestellten liegen soll, ob über das Pensionsalter hinaus gearbeitet werden kann. Das übergeordnete Interesse muss ebenso berücksichtigt werden.

Vorzeitige Pensionierung (Art. 11, Art. 9 lit. b)

Die vorzeitige Pensionierung ist lediglich noch ein individueller „emotionaler“ Akt. Eine Leistungspflicht zugunsten des/der Mitarbeitenden bis zur Erreichung des ordentlichen Pensionsalters ergibt sich aus Sicht der Arbeitgeberin keine. Die Bestimmung besteht seit 1. Januar 2011 i.V. mit Art. 74, welcher infolge Fristablauf nicht mehr beachtet werden muss.

Einvernehmliche Aufhebung (Art. 12)

Abs. 2: Weil der Aufhebungsvertrag verhältnismässig sein muss, braucht es ein Gleichgewicht zwischen der Leistung des Arbeitnehmers und jener des Arbeitgebers. Dies ist in der Regel nicht ohne Abgangsentschädigung möglich, da der Arbeitnehmer für den Verzicht auf Kündigungsschutz und Kündigungsfristen finanziell entschädigt werden muss. In Anlehnung an die Praxis der Rechtsprechung soll eine Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen vereinbart werden können.

Abs. 3: Zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung des Personalrechts ist der Personaldienst begleitend zur Beratung beizuziehen.

Anfechtung der Kündigung (Art. 21)

Abs. 3: Neu wird vorgesehen werden, dass bei Anfechtung der Kündigung nach Möglichkeit eine Weiterbeschäftigung oder eine andere zumutbare Arbeit angeboten werden kann.



Lohnerhöhung (Art. 27)

Die Grundzüge werden beibehalten. Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat im Voranschlag die finanziellen Mittel, welche für Lohnanpassungen vorgesehen werden wollen. Generelle und individuelle Lohnerhöhungen stehen unter Vorbehalt der Genehmigung des Voranschlags. Bei der Verteilung entscheidet der Gemeinderat alsdann über den generellen Anteil und teilt den Ressort- und Abteilungsleitungen die Mittel zu, welche sie für individuelle Lohnanpassungen zur Verfügung haben. Der Gemeinderat entscheidet auf Antrag von Ressort- und Abteilungsleitung abschliessend über individuelle Lohnanpassungen.

Feiertage (Art. 44)

Abs. 5 Satz 1: Fallen (mehrere) gesetzliche Feiertage auf einen arbeitsfreien Tag kann der Gemeinderat zur Kompensation pro Jahr einen zusätzlichen arbeitsfreien Tag festlegen.

Abs. 5 Satz 2: Besondere Umstände liegen dann vor, wenn aufgrund einer speziellen finanzpolitischen Situation keine Mittel für leistungsdifferenzierte Lohnmassnahmen bereitgestellt werden können oder die Angestellten über einen längeren Zeitraum hinweg mit erheblichen Zusatzbelastungen konfrontiert sind.

Vaterschaftsurlaub (Art. 47a)

Mit der Sicherstellung familienfreundlicher Anstellungsbedingungen erfüllt die Gemeinde einen wichtigen Grundsatz der Personalpolitik, welcher das Image der Gemeinde Herisau als fortschrittliche Arbeitgeberin fördern soll. Mit der Gewährung eines Vaterschaftsurlaubs antizipiert die Gemeinde Herisau auch in diesem Fall die gesellschaftspolitischen Diskussionen und Bestrebungen mit konkreten Massnahmen. Die Bezugsdauer von einem Jahr stellt eine Verwirklichungsfrist dar. Nach Ablauf der Frist besteht kein Anspruch mehr auf diesen Urlaub.

Gesundheits- und Case-Management (Art. 59a)

Das betriebliche Gesundheits- und Case-Management umfasst sämtliche Massnahmen zur Gestaltung, Lenkung und Entwicklung betrieblicher Strukturen und Prozesse, um Arbeit, Organisation und Verhalten am Arbeitsplatz gesundheitsförderlich zu gestalten. Neben prophylaktischen Massnahmen sind alsdann erkrankte Angestellte zu betreuen sowie wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern.

Datenschutz und Datenbearbeitung (Art. 63)

Es braucht eine allgemeine Regelung zur Datenbearbeitung. Diese allgemeine Regel muss zumindest den Zweck der Datenbearbeitung konkretisieren.

Das Datenschutzgesetz stellt erhöhte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage bei der Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten und Persönlichkeitsprofilen. Aus diesem Grund wird das Führen von zentralen Personaldossiers ausdrücklich als Aufgabe genannt.

Zur Bearbeitung der Personaldaten in einem Informationssystem braucht es eine Regelung, welche die Gemeinde dazu ermächtigt.

2. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Innert der Vernehmlassungsfrist sind neun Eingaben von nachfolgenden Parteien oder Interessengruppen erfolgt:

- Christlichdemokratische Volkspartei Herisau (CVP)
- Energiekommission Herisau



- Evangelische Volkspartei Appenzell Ausserrhoden (EVP)
- Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden
- Freisinnig-demokratische Partei Herisau (FDP.Die Liberalen)
- Gemeindepersonalverein Herisau (GPV)
- Gewerbeverein Herisau/PU Appenzell Ausserrhoden
- Schweizerische Volkspartei Herisau (SVP)
- Sozialdemokratische Partei Herisau (SP)

Eine detaillierte Auswertung der Vernehmlassung findet sich in der Beilage (Beilage 1.3) zu diesem Bericht.

2.1. Wo steht die Gemeinde Herisau in Bezug auf die Arbeitsbedingungen?

Im Rahmen ihrer Vernehmlassung äussert die EVP, dass sie im Zusammenhang mit der Vorlage im Einwohnerrat eine vertiefte Übersicht, wo die Gemeinde Herisau in Bezug auf die Arbeitsbedingungen stehe, erwartet. Denn es gehe darum, die Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass Fluktuation aufgrund von Arbeitsbedingungen vermieden werden können.

Unter den Aspekt „Arbeitsbedingungen“ fallen z.B. physische und psychische Belastungen, Gesundheitszustand der Beschäftigten, Sozialverträglichkeit der Arbeitszeit und Weiterbildungen, Persönlichkeitsschutz und Diskriminierung.

Im Weiteren wäre aus Sicht des Gemeinderates der Aspekt „Anstellungsbedingungen“ zu beachten. Als Vergleichskriterien kämen in Frage: Höhe des Gehalts, Auswirkungen von abgeschlossenen Weiterbildungen auf das Gehalt, Leistungsprämien, Treueprämien bzw. Dienstaltersgeschenke, flexible Arbeitsmodelle, Ferien/Einkauf von Ferientagen, betriebliche Sozial- und Nebenleistungen allgemein, Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Arbeitgeber-Gesamtbeiträge, ordentliches Rücktrittsalter, Arbeitgeberbeteiligung an Überbrückungsrente, Vergünstigungen, u.ä.m.

Der Gemeinderat kommt der Erwartung der EVP nicht nach und begründet dies wie folgt: Die sprichwörtliche „Spitze des Eisberges“ liesse oder lässt wesentliche Unterschiede zu anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen erkennen. Zum übermässigen Teil des Eisberges „unter Wasser“ werden Vergleiche als sehr schwierig beurteilt, Kosten versus Nutzen wird ernsthaft in Frage gestellt.

Gemäss Personaldienst der Gemeinde Herisau waren die Anstellungsbedingungen kaum einmal Grund für einen Abgang einer/s Mitarbeitenden zu einem tatsächlichen "Konkurrenzbetrieb" (andere kommunale oder kantonale Verwaltungen). In bekannten Fällen ist sogar das Gegenteil der Fall: Mitarbeitende kommen von anderen Verwaltungen zur Gemeindeverwaltung nach Herisau. Ein Austrittsgespräch ist Prozessbestandteil beim Austritt eines/einer Mitarbeitenden. Zu den meist genannten Beweggründen für einen Austritt zählen: Wunsch nach beruflicher Veränderung, bessere Perspektiven oder Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung an neuer Stelle, geografische oder zivilstandsrechtliche Veränderungen der Lebenssituation, Unverträglichkeiten mit vorgesetzten Personen, höheres Gehalt aufgrund anderer Funktion oder gezielter Abwerbung etc.



Aus den meist hohen Rückläufen auf ausbildungsmässig „konfektionierte“ Stellen lässt sich ohne weitere Erhebung und vorzunehmenden Vergleich mit Fug und Recht herleiten, dass die Gemeinde Herisau als Arbeitgeberin einen guten Ruf genießt. Beim entscheidenden Segment der Bewerbungen stimmt jeweils auch deren Qualität mehrfach. Daraus ableitend dürfen die Anstellungsbedingungen als zeitgemäss und konkurrenzfähig eingestuft werden. Die Herausforderungen, dass sich bei ausbildungsmässig „nicht konfektionierte“ Stellen nur eine geringe Zahl Bewerberinnen oder Bewerber meldet, was gelegentlich der Fall ist, können auch mit allfälligen Verbesserungen aus einem Vergleich der Anstellungsbedingungen nicht bewältigt werden.

2.2 Ausrichtung einer Wohnsitzzulage an Mitarbeitende bei Wohnsitz in Herisau?

Mit der Einladung zur Vernehmlassung wurden ergänzend zum (Teil-)Revisionsentwurf „Personalreglement“ Fragen zum Stichwort „Wohnsitzzulagen“ aufgeworfen:

- Wie stellen Sie sich zur Ausrichtung einer Wohnsitzzulage? Können Sie eine Wohnsitzzulage im Grundsatz begrüssen?
- Wollen Sie den Gemeinderat beauftragen, die Abklärung zu vertiefen?

Zur grundsätzlichen Fragestellung ergibt sich folgendes Stimmungsbild:

👍	👎	👉	Bandbreite
CVP			zwischen Fr. 1'000 bis max. Fr. 3'000
		EVP	-/-
	FDP.Die Liberalen		-/-
		GPV	-/-
	Gewerbeverein/PU		„neutral“; Wohnsitzzulage soll durch höheren Steuerertrag kompensiert werden
		SVP	-/-
		SP	-/-
1	2	4	

Den Vorschlag der EVP zur Erstattung einer Einmalzahlung zum Ausgleich oder zur Milderung von Umzugskosten hat der Gemeinderat beraten, fand aber keine Zustimmung. Aufgrund des Ergebnisses der Umfrage will die Thematik durch den Gemeinderat nicht weiter verfolgt werden.

3. Auswirkungen

3.1 Finanziell

Die Teil-Revision des Personalreglementes wird zu keinen budgetrelevanten finanziellen Mehraufwendungen führen. In einzelnen Bereichen – Entschädigung (Art. 12 Abs. 2) – kann es zu Mehrkosten kommen. Bei Sachverhalten wie „Vaterschaftsurlaub“ (Art. 47a) oder „zusätzlichen arbeitsfreien Tagen“ (Art. 44 Abs. 5) ist davon auszugehen, dass diese durch die Organisationseinheiten aufgefangen werden, wie dies bei Ferienabwesenheiten und anderen Absenzen der Fall ist. Im Falle des betrieblichen Gesundheitsmanagements (BGM) werden noch nicht bezifferbare projektbezogene Mehrkosten anfallen, die jedoch durch die Reduktion von unfall- und gesundheitsbeding-



ten Ausfallkosten in einem Kosten-Nutzen-Verhältnis kompensiert werden möchten.

3.2 Personell

Keine.

3.3 Organisatorisch

Das betriebliche Gesundheits- und Casemanagement (Art. 59a) muss aufgeleitet werden.

4. Personalverordnung (SRV 17.1)

Neue Bestimmungen im Personalreglement (SRV 17) erfordern Anpassungen oder Ausführungsbestimmungen in der Personalverordnung (SRV 17.1). Dies betrifft Art. 59a Personalreglement (Gesundheits- und Casemanagement) sowie Art. 63 Personalreglement (Datenschutz und Datenbearbeitung). Ebenso gründen Anpassungen der Personalverordnung auf der unterschiedlichen Systematik der Erlasse von Kanton und Gemeinde.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. der Teil-Revision des Personalreglementes (SRV 17) in erster Lesung zuzustimmen;
3. festzustellen, dass der Beschluss gemäss Ziffer 2 dem fakultativen Referendum untersteht.

NAMENS DES GEMEINDERATES

Kurt Geser, Gemeindepräsident

Thomas Baumgartner, Gemeindeschreiber

Beilagen

- Beilage 1.1 Reglementsentwurf (SRV 17)
- Beilage 1.2 Synopse, Stand 22.01.2020
- Beilage 1.3 Auswertung Vernehmlassung
- Beilage 1.4 Personalverordnung, Synopse, Stand 22.01.2020 (nicht Gegenstand der Beratung im Einwohnerrat)