



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 14. Mai 2024

2000.416

Besoldungsverordnung, Teilrevision (Vergünstigung öV-Abonnemente)

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Mai 2024

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Appenzel Ausserrhoden setzt sich ein für eine umweltfreundlichere Mobilität und damit einhergehend für eine Verschiebung vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr. Zugleich will sich der Regierungsrat als attraktiver und wettbewerbsfähiger Arbeitgeber positionieren. Eine Massnahme, welche die Erreichung dieser beiden Ziele gleichermaßen fördert, ist die Vergünstigung von öV-Abonnements zugunsten der Mitarbeitenden.

Vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellte Abonnemente zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs bzw. von ihm gewährte Kostenbeteiligungen an solche Abonnemente sind als sogenannte Fringe Benefits zu qualifizieren. Dies jedenfalls, soweit diese Beiträge nicht unter dem Aspekt des Ersatzes berufsbedingter Auslagen (Spesenentschädigung), im Zusammenhang mit anfallenden Dienstfahrten geleistet werden. Als Fringe Benefits gelten im Allgemeinen Lohnnebenleistungen, die als funktions- und leistungsunabhängige Beiträge oder Sachleistungen ausgerichtet und ganz oder teilweise vom Arbeitgeber finanziert oder kostenlos bzw. ermässigt zur Verfügung gestellt werden. Die Gewährung solcher Fringe Benefits zugunsten von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung bedarf einer gesetzlichen Grundlage.

Das geltende Personalrecht enthält keine Grundlage, die es dem Kanton als Arbeitgeber generell erlauben würde, seinen Mitarbeitenden vergünstigte öV-Abonnemente zur Verfügung zu stellen bzw. sich an der Finanzierung solcher Abonnemente zu beteiligen. Art. 6 Abs. 1 des Reglements über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS; bGS 142.211.1) sieht lediglich vor,



dass Angestellten bei häufigen Dienstreisen die Kosten für ein Halbtax-Abonnement entschädigt werden. Da die Vergütung eines Halbtax-Abonnements an das Vorhandensein "häufiger Dienstreisen" gekoppelt ist, fällt diese Leistung jedoch nicht in die Kategorie der Fringe Benefits. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Vergütung, die unter dem Aspekt des Ersatzes berufsbedingter Auslagen und somit gestützt auf Art. 37 Abs. 1 des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) bzw. Art. 12 Abs. 1 der Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) ausgerichtet wird.

Um die Vergünstigung von öV-Abonnements unabhängig vom Vorhandensein allfälliger Dienstreisen zu ermöglichen, soll eine entsprechende Grundlage in der Besoldungsverordnung geschaffen werden (Beilage 1.1). Ziel dieser neuen Regelung ist einerseits, unter den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowohl im dienstlichen als auch im ausserdienstlichen Kontext die Nutzung des öffentlichen Verkehrs zu fördern. Andererseits soll ein Beitrag zur Steigerung bzw. zum Erhalt der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden als Arbeitgeber geleistet werden.

B. Erwägungen

1. Handlungsbedarf

In einem schwierigen Arbeitsmarktumfeld mit ausgewiesenem Arbeitskräftemangel ist es wichtig, dass sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden als attraktiver Arbeitgeber positioniert. Um im Vergleich zu den Kantonen in der Region nicht weniger attraktiv zu erscheinen und die Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten, müssen die Anstellungsbedingungen in der kantonalen Verwaltung Appenzell Ausserrhoden auch in Bezug auf Lohnnebenleistungen mit jenen in den umliegenden kantonalen Verwaltungen konkurrenzfähig sein.

Die umliegenden Kantone gewähren ihren Angestellten umfassende Vergünstigungen an Abonnements zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs. Insbesondere das OSTWIND-Firmenabonnement hat sich seit seiner Lancierung im Jahr 2006 in fast allen kantonalen Verwaltungen innerhalb des OSTWIND-Verbundgebiets, zu welchem neben Appenzell Ausserrhoden die Kantone Appenzell Innerrhoden, Glarus, Schaffhausen, St. Gallen, Thurgau, Teile des Kantons Schwyz sowie das Fürstentum Liechtenstein gehören, etabliert. So wurde das Angebot bereits in den Verwaltungen der Kantone St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Thurgau und Glarus sowie im Übrigen auch in einigen kommunalen Verwaltungen eingeführt. Sämtliche kantonalen Verwaltungen, welche das OSTWIND-Firmenabonnement eingeführt haben, leisten ausserdem zugunsten von Mitarbeitenden, welche anstelle eines OSTWIND-Firmenabonnements ein SBB-Generalabonnement besitzen, eine Kostenbeteiligung an dieses Abonnement. Überdies vergüten die meisten der umliegenden kantonalen Verwaltungen ihren Mitarbeitenden Halbtax-Abonnements, vereinzelt auch unabhängig vom Vorhandensein allfälliger Dienstreisen.

In der Ostschweizer ist Appenzell Ausserrhoden somit einer der wenigen Kantone, welcher zugunsten seiner Mitarbeitenden keine (dienstreisenunabhängigen) Vergünstigungen an Abonnements zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs leistet. Diesen Rückstand gilt es aufzuholen.

Durch die neu einzuführenden Abo-Vergünstigungen steigert der Kanton nicht nur seine Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit als Arbeitgeber, sondern leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Förderung einer umweltfreundlicheren Mobilität und zur Verschiebung des Modalsplits zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Die Möglichkeit



zum Bezug vergünstigter öV-Abonnemente soll die Mitarbeitenden dazu bewegen, vermehrt vom Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Ein Umsteigeeffekt soll dabei nicht nur im dienstlichen Kontext oder in Bezug auf die Zurücklegung des Arbeitswegs erzielt werden. Vielmehr soll die Vergünstigung von öV-Abonnements, welche aufgrund ihres Geltungsbereichs weiträumig einsetzbar sind, dazu führen, dass das Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden insgesamt, also auch in der Freizeit, positiv beeinflusst wird.

2. Mögliche Abonnementsvergünstigungen

Mit der Schaffung einer neuen Bestimmung in der Besoldungsverordnung soll in erster Linie die Einführung des OSTWIND-Firmenabonnements ermöglicht werden. Im Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2024–2029, welches vom Kantonsrat am 30. Oktober 2023 genehmigt wurde, wurde die Einführung des OSTWIND-Firmenabonnements für das Personal der kantonalen Verwaltung als Massnahme zur Förderung einer emissionsarmen Mobilität aufgenommen. Im Kantonsrat stiess diese Massnahme auf keinerlei Widerstand.

Das OSTWIND-Firmenabonnement ist ein Angebot des Tarifverbunds OSTWIND, mit welchem Angestellte von Partnerunternehmen den öffentlichen Verkehr im ganzen OSTWIND-Gebiet vergünstigt nutzen können. Das Abonnement finanziert sich dabei aus einem Firmenbeitrag und einem Mitarbeitendenbeitrag. Beim Firmenbeitrag handelt es sich um einen fixen Betrag, welcher pro bestelltem Firmenabonnement anfällt. Die Höhe des Firmenbeitrags ist abhängig von dem vom Arbeitgeber gewählten Rabatt-Modell, mit welchem er die Abonnementspreise für seine Angestellten vergünstigen will. Möchte der Arbeitgeber seinen Angestellten die Abonnementspreise beispielsweise um 30 % vergünstigen, bezahlt er pro bezogenem Firmenabonnement einen fixen Betrag von Fr. 450.–. Den Angestellten wird im Gegenzug bei der Bestellung ihres Abos ein Rabatt von 30 % gewährt. Wohnt der oder die Angestellte beispielsweise in Urnäsch und pendelt für die Arbeit nach Herisau, benötigt er bzw. sie ein Zonenabo für drei Zonen. Das entsprechende Jahresabonnement 2. Klasse kostet Fr. 1'044.–. Aufgrund des vom Arbeitgeber gewählten Rabattmodells von 30 % bezahlt der oder die Angestellte noch einen Mitarbeitendenbeitrag von Fr. 730.80. Mit dem OSTWIND-Firmenabonnement erhalten die Angestellten anschliessend ein Upgrade auf "alle Zonen" und können das Abonnement im ganzen Verbundgebiet einsetzen.

Neben der Einführung des OSTWIND-Firmenabonnements soll die neue Bestimmung in der Besoldungsverordnung auch eine Grundlage bieten, um Mitarbeitenden, welche über ein privates SBB-Generalabonnement verfügen und somit kein OSTWIND-Firmenabonnement benötigen, eine pauschale Kostenbeteiligung an dieses Abonnement zu gewähren. Ebenso soll es künftig auch möglich sein, den Mitarbeitenden – unabhängig vom Vorhandensein allfälliger Dienstfahrten – Halbtax-Abonnemente zur Verfügung zu stellen.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 14a Vergünstigte Abonnemente im öffentlichen Verkehr

In Abs. 1 wird der Grundsatz festgelegt, dass der Kanton die Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch vergünstigte Abonnemente für seine Angestellten fördert. Welche Abonnemente den Angestellten vergünstigt werden, wie hoch diese Vergünstigungen sind und unter welchen Voraussetzungen die Angestellten Anspruch auf solche vergünstigte öV-Abonnemente haben, legt gestützt auf Abs. 3 der Regierungsrat fest. Eine detaillierte Regelung dieser Aspekte in der Besoldungsverordnung wäre nicht stufengerecht. Ein Vorentwurf der durch



den Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen inklusive Erläuterungen liegt dem vorliegenden Bericht bei (Beilage 1.2).

Abs. 2 verpflichtet die Angestellten, Abonnemente, welche sie vom Arbeitgeber vergünstigt erhalten haben, für Dienstfahrten einzusetzen. Diese Regelung hat zur Folge, dass für Dienstfahrten, welche innerhalb des Geltungsbereichs des entsprechenden Abonnements mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden, keine Spesenentschädigungen mehr geltend gemacht werden können. Weiterhin möglich bleibt die Rückvergütung von Kosten, die aufgrund eines berechtigten Klassenwechsels (vgl. Art. 6 Abs. 2 REIS) angefallen sind.

Nicht tangiert von der Regelung in Art. 14a Abs. 2 ist die Spesenentschädigung für Dienstfahrten, die mit dem Privatfahrzeug zurückgelegt werden. Hierbei gilt es zu beachten, dass Dienstfahrten gemäss der Regelung in Art. 12 Abs. 2 BVO primär mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückzulegen sind bzw. in der Regel nur die Kosten für die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel entschädigt werden. Die Kosten für die Benützung privater Motorfahrzeuge werden nur entschädigt, sofern die Benützung des Privatfahrzeugs von der zuständigen Stelle bewilligt wurde. Die heute teilweise grosszügig gehandhabte Praxis zur Bewilligung von Dienstfahrten mit dem Privatfahrzeug gilt es mit der Einführung der Vergünstigungen von öV-Abonnements anzupassen.

D. Auswirkungen

1. Finanziell

Die Einführung von vergünstigten Abonnements zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs wird für den Kanton Mehrkosten zur Folge haben. In welchem Umfang diese Mehrkosten anfallen, ist einerseits davon abhängig, welche Vergünstigungen der Kanton gewähren wird bzw. wie hoch diese Vergünstigungen sein werden, und andererseits, wie viele Mitarbeitende das Angebot nutzen werden.

Der departementale Vorentwurf der regierungsrätlichen Ausführungsbestimmungen sieht drei verschiedene Vergünstigungen vor: Das OSTWIND-Firmenabonnement, die Kostenbeteiligung an einem privaten SBB-Generalabonnement sowie das Halbtax-Abonnement.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, sind beim OSTWIND-Firmenabonnement die Kosten für den Kanton vom gewählten Rabattmodell abhängig:

Rabattmodell	Firmenbeitrag		
	1. Kl. Erwachsene	2. Kl. Erwachsene	Junioren
20 %	Fr. 730.–	Fr. 370.–	Fr. 290.–
25 %	Fr. 860.–	Fr. 410.–	Fr. 330.–
30 %	Fr. 980.–	Fr. 450.–	Fr. 380.–
35 %	Fr. 1'110.–	Fr. 500.–	Fr. 410.–
40 %	Fr. 1'220.–	Fr. 540.–	Fr. 450.–



Im Vorentwurf der Ausführungsbestimmungen ist eine Vergünstigung um 30 % vorgesehen. Weiter ist vorgesehen, dass der Kanton lediglich die Kosten für ein Abonnement 2. Klasse übernimmt. Unter der Annahme, dass rund 25 % der Mitarbeitenden ein OSTWIND-Firmenabonnement beziehen werden, betragen die jährlichen Kosten rund Fr. 110'000.–.

Beim Halbtax-Abonnement beträgt der Neukaufpreis für Erwachsene Fr. 190.– bzw. Fr. 120.– für Personen unter 25 Jahren. Wird das Abo nach Ablauf eines Jahres verlängert, kostet es für Erwachsene Fr. 170.– bzw. Fr. 100.– für Personen unter 25 Jahren. Angenommen, dass rund 80 % der Mitarbeitenden auf Kosten des Kantons ein Halbtax-Abonnement beziehen werden, ist entsprechend mit jährlichen Kosten von rund Fr. 135'000.– zu rechnen.

Für Angestellte, welche über ein privates Generalabonnement verfügen und somit weder Bedarf an einem OSTWIND-Firmenabonnement noch an einem Halbtax-Abonnement haben, ist im Vorentwurf der Ausführungsbestimmungen vorgesehen, dass diese eine Kostenbeteiligung für ihr Generalabonnement geltend machen können. Die Höhe der Kostenbeteiligung soll dem Beitrag entsprechen, den der Arbeitgeber an ein OSTWIND-Firmenabonnement leistet, zuzüglich der Kosten für die Verlängerung eines Halbtax-Abonnements. Aktuell würde der Beitrag, welcher der Kanton an ein privates Generalabonnement leistet, Fr. 620.– betragen. Zusätzlich ist vorgesehen, dass Angestellte, welche eine gewisse Mindestanzahl an dienstlichen Fahrten mit dem öffentlichen Verkehr ausserhalb des OSTWIND-Verbundgebiets erreichen, eine Zusatzpauschale in der Höhe von Fr. 400.– beantragen können. Von der Annahme ausgehend, dass rund 3 % der Mitarbeitenden eine Kostenbeteiligung für das private Generalabonnement geltend machen und die Hälfte davon zugleich die Voraussetzungen für die Zusatzpauschale erfüllen, resultieren für den Kanton Kosten von rund Fr. 25'000.– pro Jahr.

Insgesamt dürfte für die im Vorentwurf der Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Abo-Vergünstigungen mit Kosten von maximal Fr. 270'000.– pro Jahr zu rechnen sein.

Anzumerken ist, dass ein Teil der anfallenden Mehrkosten durch Einsparungen bei den Spesenentschädigungen kompensiert werden kann. Weiter ist anzumerken, dass es sich bei den Kosten für die Halbtax-Abonnemente nicht durchgehend um Mehrkosten handelt, da den Mitarbeitenden bereits heute ein Halbtax-Abonnement finanziert wird, soweit sie häufig dienstlich mit dem öffentlichen Verkehr unterwegs sind. Wie hoch die Gesamtausgaben für die Halbtax-Abonnemente heute sind, kann nicht beziffert werden. Die Mitarbeitenden machen die Kosten für das Halbtax-Abonnement über die Spesenabrechnung unter der Position "öffentliche Verkehrsmittel" geltend. Diese Position wird nicht weiter aufgeschlüsselt und verarbeitet. Eine Bezifferung der heutigen Kosten würde somit bedingen, dass sämtliche Spesenabrechnungen der vergangenen Jahre durchgesehen und entsprechend ausgewertet werden. Darauf ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit und Ressourcenschonung zu verzichten.

2. Personell und organisatorisch

Personelle oder organisatorische Auswirkungen sind mit der Einführung von vergünstigten Abonnements zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs nicht verbunden. Zwar muss der Bezug der Abonnemente bzw. die Sistierung einer automatischen Verlängerung bei einem Austritt bewirtschaftet werden. Diese Bewirtschaftung sollte mit den bestehenden Personalressourcen möglich sein.



3. Steuer- und sozialversicherungsrechtliche

Der Beitrag, welcher der Arbeitgeber an das OSTWIND-Firmenabonnement leistet, ist steuer- und sozialversicherungspflichtig und muss entsprechend im Lohnausweis deklariert werden. Dasselbe gilt für die Kostenbeteiligung, welche an Mitarbeitende mit privatem SBB-Generalabonnement ausgerichtet wird. Ein vom Arbeitgeber zur Verfügung gestelltes Halbtax-Abonnement ist hingegen weder steuer- noch sozialversicherungspflichtig.

E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Vernehmlassungsantworten im Überblick

Zur Teilrevision der BVO wurde vom 26. Januar 2024 bis zum 22. März 2024 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Insgesamt gingen 23 Vernehmlassungsantworten ein.

Die Revisionsvorlage wurde von den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich positiv aufgenommen. Ein Grossteil unterstützt im Grundsatz die Bestrebungen des Regierungsrates, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs unter den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zu fördern und gleichzeitig die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons als Arbeitgeber zu steigern bzw. zu erhalten.

Zwei Vernehmlassungsantworten enthielten einen Änderungsantrag zum Entwurf von Art. 14a BVO. Die beiden Anträge sind identisch und fordern, dass der Artikel expliziter formuliert werden müsse, sodass es keine Kumulierung von öV-Abonnementenvergünstigungen und Spesenentschädigungen für Dienstfahrten mit dem Privatfahrzeug gebe.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Abonnementenvergünstigungen, welche im Vorentwurf der durch den Regierungsrat zu erlassenden öVAV enthalten sind, gingen verschiedene Rückmeldungen und Änderungsanträge ein. Diese betrafen namentlich die Voraussetzungen zum Bezug von vergünstigten Abonnementen, die anteilmässige Rückerstattung bezogener Vergünstigungen bei einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses in der Probezeit, die Höhe der durch den Arbeitgeber zu tragenden Kostenbeteiligung sowie die Vergütung von Dienstfahrten für Inhaber und Inhaberinnen privater Generalabonnemente. Im Detail wird auf die in der Vernehmlassungsauswertung enthaltene Übersicht verwiesen (Beilage 1.3).

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat nimmt zur Kenntnis, dass die Einführung von vergünstigten öV-Abonnementen zugunsten der kantonalen Angestellten grossmehrheitlich unterstützt wird. An dem in die Vernehmlassung geschickten Entwurf der Teilrevision der BVO wird entsprechend unverändert festgehalten.

Die Änderungsanträge zu Art. 14a BVO, welche darauf abzielen, Spesenentschädigungen für Dienstfahrten mit dem Privatfahrzeug auszuschliessen, soweit ein vom Arbeitgeber vergünstigtes öV-Abonnement bezogen wurde, werden abgelehnt. Der Regierungsrat erachtet es nicht als sinnvoll, die dienstliche Nutzung des Privatfahrzeugs für Mitarbeitende, welche ein vom Arbeitgeber vergünstigtes öV-Abonnement bezogen haben, in



jedem Fall auszuschliessen. Die Nutzung eines Privatfahrzeuges anstelle öffentlicher Verkehrsmittel kann unter bestimmten Umständen angezeigt sein. Dies beispielsweise dann, wenn durch die Nutzung des Privatfahrzeugs eine erhebliche Zeitersparnis erzielt wird. Bei Dienstfahrten innerhalb des Kantonsgebiets ist dies häufig der Fall. Der Regierungsrat stimmt dem Anliegen dahingehend zu, dass die heute teilweise grosszügig gehandhabte Praxis zur Bewilligung (und Vergütung) von Dienstfahrten mit dem Privatfahrzeug im Zuge der Einführung der Vergünstigungen von öV-Abonnementen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen ist. Dies gilt insbesondere für ausserkantonale Dienstfahrten, für welche die Benützung des Privatfahrzeugs in aller Regel nicht angezeigt ist.

Am Vorentwurf der öVAV wird ebenfalls in unveränderter Form festgehalten. Eine detaillierte Stellungnahme zu den zum Vorentwurf der öVAV eingegangenen Rückmeldungen kann der Vernehmlassungsauswertung entnommen werden (Beilage 1.3).

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision der Besoldungsverordnung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Entwurf BVO
Beilage 1.2	Vorentwurf öVAV mit Erläuterungen
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung