



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 22. Februar 2022

2000.265

Personalgesetz; Teilrevision 2023 (PG Rev 23); 1. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. Februar 2022

Sehr geehrter Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Appenzell Ausserrhoden will sich als fortschrittlicher und kompetitiver Arbeitgeber auszeichnen. Im Regierungsprogramm 2020–2023 wird dazu festgehalten, dass sich der Regierungsrat dafür einsetzt, den unterschiedlichen Ansprüchen und Lebenssituationen der Mitarbeitenden bestmöglich Rechnung zu tragen, indem der Ausbau bedürfnisgerechter Arbeitsformen sowie flexible Arbeitszeitmodelle auf allen Hierarchiestufen möglich sind. Zudem soll Appenzell Ausserrhoden als Arbeitgeber Vorbild bei der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sein. Die Grundsätze und Ziele der kantonalen Personalpolitik sind in Art. 6 des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) sowie im Personalleitbild festgehalten.

Die vorliegende Teilrevision des PG erfolgt vor dem Hintergrund diverser Änderungen im Bundesrecht, namentlich im Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz; EOG; SR 834.1) sowie des Obligationenrechts (OR; SR 220). So haben Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis dem OR untersteht, seit dem 1. Januar 2021 Anspruch auf einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub. Finanziert wird dieser über die ebenfalls per 1. Januar 2021 im EOG eingeführte Vaterschaftsentschädigung. Sodann wurde auf den 1. Juli 2021 für Eltern eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes im OR ein Anspruch auf einen 14- wöchigen Betreuungsurlaub eingeführt. Auch dieser Urlaub wird durch eine im Erwerbsersatzgesetz neu eingeführte Erwerbsersatzentschädigung finanziert, die Betreuungsentschädigung. Ebenfalls per 1. Juli 2021 wurde ein Anspruch auf Verlängerung des Mutterschaftsurlaubes bzw. der Mutterschaftsentschädigung um maximal 56 Tage eingeführt, sofern das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen während



mindestens zwei Wochen im Spital verweilen muss. Schliesslich hat die Bundesversammlung am 1. Oktober 2021 für Eltern, welche ein weniger als vier Jahre altes Kind zur Adoption aufnehmen, die Einführung eines im OR verankerten Anspruchs auf einen zweiwöchigen Adoptionsurlaub beschlossen, welcher ebenfalls über eine neue Erwerbsersatzentschädigung, die Adoptionsentschädigung, finanziert werden soll. Wann die Bestimmungen zum Adoptionsurlaub bzw. zur Adoptionsentschädigung in Kraft treten werden, ist derzeit noch offen.

Im September 2021 nahm das Schweizer Stimmvolk ausserdem die Gesetzesvorlage zur "Ehe für alle" an. Die entsprechende Vorlage enthält eine Änderung der Bestimmungen über die Entstehung des Kindesverhältnisses bzw. die Begründung der Elternschaft. So wird die Frau, welche zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes mit dessen Mutter verheiratet ist, von Gesetzes wegen als zweiter Elternteil anerkannt, sofern das Kind nach den Bestimmungen des Fortpflanzungsmedizingesetzes (FMedG; SR 810.11) gezeugt worden ist (vgl. Art. 255a ZGB [SR 210]). Die neuen Bestimmungen treten am 1. Juli 2022 in Kraft.

Ein Angleichung an diese bundesrechtlichen Änderungen bedingt verschiedene Anpassungen im kantonalen Personalgesetz. Es sollen insbesondere die Dauer des Vaterschaftsurlaubs und in gewissen Konstellationen auch diejenige des Mutterschaftsurlaubs verlängert werden. Der Vaterschaftsurlaub soll zudem auf die Elternschaft nach Art. 255a ZGB ausgedehnt werden, womit er zu einem Elternschaftsurlaub wird. Schliesslich sollen ein Adoptions- sowie ein Betreuungsurlaub eingeführt werden.

In den umliegenden Kantonen wurde insbesondere die Verlängerung des Vaterschaftsurlaubes bereits umgesetzt. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Implementierung bundesrechtlicher Vorgaben ins kantonale Recht in der Regel in der Kompetenz der Regierungen liegt und dadurch ohne Gesetzgebungsverfahren erfolgen kann.

B. Erwägungen

1. Geltendes Personalrecht

Das geltende Personalrecht sieht derzeit einen Vaterschaftsurlaub von fünf Arbeitstagen vor (Art. 54a PG). Zusätzlich erhalten die Angestellten bei Geburt eines eigenen Kindes zwei bezahlte Freitage (Art. 18 Abs. 3 lit. c der Personalverordnung [PGV; bGS 142.212]). Diese sind in zeitlich unmittelbarem Zusammenhang mit dem anspruchsbegründenden Ereignis zu beziehen. Sie sind nicht flexibel einsetzbar wie die Urlaubstage nach Art. 54a PG.

Bei Mutterschaft gewährt das geltende Personalrecht den Angestellten einen Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen (Art. 42 Abs. 2 PG); eine Verlängerung des Urlaubs im Falle einer Hospitalisierung des Neugeborenen ist nicht vorgesehen.

Das Personalrecht sieht – im Unterschied zum OR – sowohl während des Mutterschaftsurlaubs wie auch während des Vaterschaftsurlaubs eine Lohnfortzahlung in der Höhe von 100 % des Lohnes vor.



Bei Adoption eines Kindes erhalten die Angestellten gemäss Art. 18 Abs. 3 lit. c PGV zwei bezahlte Freitage, welche als ereignisbezogene Freitage nicht flexibel einsetzbar sind; ein längerer, flexibel einsetzbarer Urlaubsanspruch besteht derzeit nicht. Ebenso wenig sieht das geltende Personalrecht zur Betreuung von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern einen längeren Urlaubsanspruch vor. Die Angestellte können auch in diesem Fall lediglich zwei bezahlte Freitage beziehen (Art. 18 Abs. 3 lit. d PGV).

2. Handlungsbedarf

Der Kanton ist bei der Ausgestaltung seines Personalrechts grundsätzlich frei. Es besteht insbesondere keine Pflicht zur Angleichung an das OR. Auch aus dem Umstand, dass die im OR verankerten Urlaubsansprüche nach Erwerbsersatzgesetz entschädigt werden, lässt sich keine Pflicht zur Anpassung der kantonalen personalrechtlichen Grundlagen ableiten. Der Entschädigungsanspruch und der Urlaubsanspruch sind strikt voneinander zu unterscheiden. Besteht allerdings kein korrespondierender Urlaubsanspruch läuft der Entschädigungsanspruch ins Leere. Eine solche Situation wäre aufgrund des Umstandes, dass auch Angestellte des Kantons einen EO-Lohnbeitrag entrichten und der Beitragssatz infolge Einführung des Vaterschaftsurlaubs per 1. Januar 2021 erhöht wurde, kaum hinnehmbar. Aus diesem Grund besteht für Angestellte – im Sinne einer pragmatischen Übergangslösung – derzeit die Möglichkeit, bei Vaterschaft, schwerer gesundheitlicher Beeinträchtigung eines Kindes oder Hospitalisierung des Neugeborenen einen unbezahlten Urlaub zu beziehen. Während diesem können die (verbleibenden) EO-Taggelder direkt bei der Ausgleichskasse geltend gemacht werden. Mit dieser Übergangslösung wird verhindert, dass die EO-Entschädigungsansprüche ins Leere laufen. Es besteht aber der Nachteil, dass der Vaterschafts-, der Betreuungs- sowie der verlängerte Mutterschaftsurlaub gegenüber den übrigen im Personalgesetz enthaltenen und durch die EO entschädigten Urlaube in ungerechtfertigter Weise benachteiligt werden. Bei Letzteren, namentlich beim Mutterschaftsurlaub sowie beim Urlaub infolge militärischen oder ähnlichen Dienstleistungen, wird grundsätzlich eine Lohnfortzahlung in der Höhe von 100 % des Lohnes gewährt (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 1 PG).

Vor diesem Hintergrund ist eine Angleichung an die bundesrechtlichen Bestimmungen allein nicht das Ziel. Gleichzeitig muss es auch das Ziel sein, eine Gleichbehandlung mit den übrigen Urlauben, für welche eine Erwerbsersatzentschädigung gewährt wird, zu erreichen. Aus diesem Grund sollen die Angestellten auch beim verlängerten Mutterschaftsurlaub, beim gesamten Vaterschaftsurlaub, beim Adoptionsurlaub sowie beim Betreuungsurlaub – analog zu Art. 42 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 1 PG – eine Lohnfortzahlung zu 100 % des Lohnes erhalten.

Handlungsbedarf ergibt sich schliesslich aufgrund der Annahme der "Ehe für alle" bzw. der damit einhergehenden Änderungen der Bestimmungen über die Begründung der Elternschaft. Mit der neu in Art. 255a ZGB verankerten Elternschaftsvermutung wird die Elternschaft der Ehefrau der Mutter mit der Elternschaft des Vaters in rechtlicher Hinsicht gleichgestellt. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachlich nicht gerechtfertigt bzw. sogar diskriminierend, wenn weiterhin nur der rechtliche Kindesvater einen Anspruch auf einen Vaterschaftsurlaub im Sinne von Art. 54a PG hätte, zumal dieser Anspruch auch zugunsten der (nicht biologischen) Väter von Kindern, die mittels Samenspende gezeugt wurden, besteht. Insofern ist es geboten, den Anspruch allgemein auf den rechtlich anerkannten zweiten Elternteil auszuweiten und auch die Angestellten zu berücksichtigen, deren Elternschaft nach Art. 255a ZGB zustande gekommen ist. Damit ist neu auch nicht mehr vom Vaterschaftsurlaub, sondern vom Elternschaftsurlaub zu sprechen. In entschädigungsrechtlicher Hinsicht werden ab Inkrafttreten der Anpassung des Zivilgesetzbuches die



Bestimmungen zur Vaterschaftsentschädigung im Erwerbsersatzgesetz sinngemäss auch auf den Elternteil angewendet, dessen Elternschaft nach Art. 255a ZGB zustande gekommen ist.

3. Personalpolitische Erwägungen und Bezug zum Regierungsprogramm

Die Grundsätze und Ziele der kantonalen Personalpolitik sind in Art. 6 PG definiert. So bekennt sich der Kanton zu einer zeitgemässen, sozial verantwortungsvollen und wirtschaftlich tragbaren Personalpolitik (vgl. Art. 6 Abs. 1 PG). Der Regierungsrat gestaltet die personalpolitischen Grundsätze in einem Leitbild zur Personalpolitik (Art. 6 Abs. 3 PG). Im Personalleitbild definiert er, dass der Kanton als Arbeitgeber die soziale Verantwortung wahrnimmt und auch Mitarbeitende in schwierigen Lebens- und Arbeitssituationen auf ihren Arbeitgeber zählen können. Auch will der Regierungsrat konkurrenzfähige und familienfreundliche Anstellungsbedingungen anbieten, die sich an vergleichbaren Arbeitgebenden in der Region orientieren. Im aktuellen Regierungsprogramm bekennt sich der Regierungsrat dazu, dass der Kanton als Arbeitgeber bis 2030 Vorbild bleibt bei der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben.

Die Erweiterung der bezahlten Urlaubstatbestände ist mit Blick auf die Grundsätze und Ziele der kantonalen Personalpolitik mehr als nur folgerichtig. Indem der Kanton nicht nur die Urlaubsansprüche des OR nachvollzieht, sondern für die Dauer dieser Urlaube gleichzeitig auch eine Lohnfortzahlung in vollem Umfang gewährt, positioniert er sich als fortschrittlicher und kompetitiver Arbeitgeber. Mit dieser Teilrevision kann der Kanton das Niveau seiner Urlaubsansprüche (Länge und Umfang der Lohnfortzahlung) wieder an vergleichbare Arbeitgebende in der Region angleichen. Die Massnahmen dienen zudem einer ausgewogenen Balance zwischen Beruf und Privatleben. Sie stehen damit im Einklang mit dem Regierungsprogramm 2020–2023.

Die Erweiterung der Urlaubstatbestände entspricht auch einer Forderung der Sozialpartner, die im Rahmen der Sozialpartnerkonferenz mehrfach vorgetragen wurde.

C. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 29 Kündigung zur Unzeit

Aufgrund der Möglichkeit einer Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs, wenn das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen für mindestens zwei Wochen im Spital verbleiben muss, muss auch die Bestimmung zum zeitlichen Kündigungsschutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft angepasst werden. Ohne diese Anpassung würde der Mutterschaftsurlaub, wenn dieser infolge eines längeren Spitalaufenthalts des Neugeborenen verlängert wird, den aktuell geltenden zeitlichen Kündigungsschutz von 112 Kalendertagen überschreiten. Damit würde den Angestellten nicht während der gesamten Dauer ihres Mutterschaftsurlaubs Arbeitsplatzsicherheit zukommen. Eine solche Situation ist zu vermeiden.

Neu soll sich der zeitliche Kündigungsschutz im Falle einer Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bzw. der Lohnfortzahlung nach Art. 42 Abs. 2^{bis} PG um die Dauer der Hospitalisierung des Neugeborenen, jedoch um höchstens 56 zusätzliche Kalendertage, gegenüber der heutigen Regelung verlängern. Aus dem Verweis auf Art. 42 Abs. 2^{bis} PG ergibt sich, dass der Kündigungsschutz nur dann über 112 Kalendertage hinaus verlängert wird, wenn der Spitalaufenthalt des Neugeborenen unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen mindestens zwei Wochen dauert.



Art. 42 Lohnfortzahlung bei Mutterschaft

Im Normalfall beträgt der Mutterschaftsurlaub bzw. die in diesem Zusammenhang gewährte vollumfängliche Lohnfortzahlung 112 Kalendertage, wobei der Urlaub bereits vor der Geburt, jedoch frühestens 14 Kalendertage vor dem voraussichtlichen Geburtstermin, angetreten werden kann (vgl. Art. 42 Abs. 2 PG). Neu soll sich gemäss Art. 42 Abs. 2^{bis} PG die Dauer des Mutterschaftsurlaubs bzw. der vollumfänglichen Lohnfortzahlung verlängern, wenn das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen während mindestens zwei Wochen im Spital verbleiben muss. Die Verlängerung erfolgt um die Anzahl Tage, welche das Kind im Spital verbracht hat, jedoch um maximal 56 Kalendertage.

War das Kind unmittelbar nach der Geburt während weniger als zwei Wochen im Spital oder war der mehr als zweiwöchige Spitalaufenthalt nicht ununterbrochen, besteht kein Anspruch auf Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bzw. der damit zusammenhängenden vollumfänglichen Lohnfortzahlung. Die Einschränkung, wonach sich der Mutterschaftsurlaub bzw. die Lohnfortzahlung nur verlängert, wenn das Kind ununterbrochen während mindestens zwei Wochen im Spital verweilen muss, steht im Einklang mit der neuen Regelung im EOG. Eine darüber hinausgehende Erweiterung ist nicht angezeigt. In der Regel hält sich ein Kind nach der Geburt zwischen zwei bis fünf Tagen im Spital auf. Eine nur minimale Verlängerung dieser üblichen Spitalaufenthaltsdauer führt nicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung des Zwecks des Mutterschaftsurlaubs, weshalb der Urlaub in diesen Fällen auch nicht verlängert werden soll. Die "Wartefrist" von zwei Wochen stellt somit sicher, dass eine Verlängerung erst dann zum Tragen kommt, wenn der Spitalaufenthalt einen signifikanten Anteil am gesamten Mutterschaftsurlaub einnimmt und damit droht, dessen Zweck zu beeinträchtigen. Die Regelung von Art. 42 Abs. 2^{bis} bzw. Art. 29 Abs. 1 lit. c PG ist in diesem Sinne als Härtefallregelung zu verstehen.

Der Nachweis, dass das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt ununterbrochen während mindestens zwei Wochen im Spital verbleiben muss, ist durch ein Arztzeugnis zu erbringen. Ebenfalls ist die Gesamtdauer des Spitalaufenthalts mittels Arztzeugnis zu belegen.

Art. 51 Kürzung der Ferien

Die Ergänzung in Abs. 3 stellt klar, dass der Bezug eines Elternschafts-, Adoptions- oder Betreuungsurlaubs – wie auch der Bezug des Mutterschaftsurlaubs – keine Kürzung des Ferienanspruches zur Folge hat. Da gemäss Abs. 1 eine Ferienkürzung aber ohnehin nur bei Arbeitsverhinderung infolge Krankheit, Unfall, militärischen oder ähnlichen Dienstleistungen erfolgt und die Elternschafts-, Adoptions- und Betreuungsurlaube nicht unter einen dieser Kürzungstatbestände zu subsumieren sind, ist die Ergänzung in Abs. 3 rein deklaratorischer Natur.

Art. 54a Elternschaftsurlaub

Neben Angestellten, welche in rechtlicher Hinsicht als Vater eines neu geborenen Kindes gelten, sollen neu auch Angestellte, bei welchen die Elternschaft gestützt auf Art. 255a ZGB begründet wird, Anspruch auf einen bezahlten Urlaub gemäss Art. 54a PG haben. Aufgrund dieser Ausweitung erfolgt eine Änderung der Sachüberschrift von "Vaterschaftsurlaub" in "Elternschaftsurlaub". In Übereinstimmung mit der Ausrichtungsdauer der Vaterschaftsentschädigung gemäss EOG soll der Anspruch auf Elternschaftsurlaub zehn Arbeitstage umfassen.



Die Rahmenfrist für den Bezug des Elternschaftsurlaubs belässt der Regierungsrat bei zwölf Monaten. Auch wenn das Erwerbsersatzgesetz eine Rahmenfrist von lediglich sechs Monaten kennt, sieht der Regierungsrat von einer Anpassung ab. Eine Kürzung auf sechs Monate wäre ein Rückschritt gegenüber dem heute geltenden Vaterschaftsurlaub. Ein solcher Rückschritt wäre mit den Zielsetzungen des Regierungsprogramms und mit dem Personalleitbild nicht vereinbar. Zudem würde eine Verkürzung eine Ungleichbehandlung zum Adoptionsurlaub schaffen.

Anders als bei Art. 42 Abs. 1 PG wird beim Vaterschafts- bzw. Elternschaft auf eine direkte Koppelung an das Erwerbsersatzgesetz verzichtet. Entsprechend besteht der Urlaubsanspruch gemäss PG auch dann, wenn nach Art. 16i EOG kein Anspruch auf eine Vaterschaftsentschädigung besteht. Die Anspruchsberechtigung für den Vaterschaftsurlaub, wie sie seit dessen Einführung am 1. Januar 2017 besteht, wird somit mit der vorliegenden Revision nicht eingeschränkt.

Art. 54b Adoptionsurlaub

Neu eingeführt werden soll ein Anspruch auf einen zehntägigen Adoptionsurlaub. Der Urlaubsanspruch besteht für Angestellte, welche ein weniger als vier Jahre altes Kind zur Adoption aufnehmen, sofern es sich dabei nicht um eine Stiefkindadoption im Sinne von Art. 264c ZGB handelt. Die Beschränkung, dass ein Adoptionsurlaub nur bei einer Adoption von unter vierjährigen Kindern gewährt wird, ist dem Erwerbsersatzgesetz angepasst. Die Schwelle von vier Jahren rechtfertigt sich insofern, als Kinder im Alter von vier Jahren i.d.R. in den Kindergarten eintreten und somit ausserhalb der Ferien auch keiner ganztägigen (ausserschulischen) Betreuung mehr bedürfen.

Der Urlaub kann ab dem Zeitpunkt bezogen werden, ab welchem das Kind in die Hausgemeinschaft aufgenommen wird. Ob die Adoption zu diesem Zeitpunkt bereits ausgesprochen wurde oder ob erst ein im Hinblick auf eine spätere Adoption begründetes Pflegeverhältnis besteht, ist für die Entstehung des Urlaubsanspruchs irrelevant. Mit der Aufnahme des Kindes in die Hausgemeinschaft beginnt eine Rahmenfrist von einem Jahr, innert welcher der Adoptionsurlaub bezogen werden kann. Urlaubstage, die nach Ablauf dieser Rahmenfrist nicht bezogen wurden, verfallen entschädigungslos.

Arbeiten beide Elternteile beim Kanton, können beide gestützt auf Art. 54b PG einen vollen Adoptionsurlaub beziehen. Der Urlaubsanspruch gemäss Art. 54b PG besteht zudem auch unabhängig von einem allfällig bestehenden, analogen Urlaubsanspruch des anderen Elternteils, welcher sich gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage (insbesondere gestützt auf das OR) ergibt. Damit kann der Elternteil, welcher beim Kanton arbeitet, auch dann noch einen vollen Adoptionsurlaub beziehen, wenn der andere Elternteil einen solchen bereits gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage bezogen hat. Diese Regelung dient letztlich der Gleichbehandlung der Mitarbeitenden. Bei der Geburt eines leiblichen Kindes wird beiden Elternteilen unabhängig voneinander ein eigener Urlaubsanspruch gewährt. Sachliche Gründe, weshalb dies nicht auch bei der Adoption eines Kindes der Fall sein sollte, sind nicht ersichtlich.

Art. 54c Betreuungsurlaub

Für Angestellte, deren Kind im Sinne von Art. 16o EOG gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, soll ein Anspruch auf einen bezahlten Betreuungsurlaub eingeführt werden. Gemäss Art. 16o EOG besteht bei einem Kind eine schwere gesundheitliche Beeinträchtigung, wenn eine einschneidende Veränderung des körperlichen oder psychischen Zustandes eingetreten ist, der Verlauf oder der Ausgang dieser Veränderung schwer vorhersehbar ist oder mit einer bleibenden oder zunehmenden Beeinträchtigung oder dem Tod zu



rechnen ist, ein erhöhter Bedarf an Betreuung durch die Eltern besteht und mindestens ein Elternteil die Erwerbstätigkeit für die Betreuung des Kindes unterbrechen muss. Der Urlaubsanspruch umfasst höchstens 70 Arbeitstage. Er kann am Stück oder tageweise bezogen werden. Mit Bezug des ersten Urlaubstages beginnt eine Rahmenfrist von 18 Monaten, innert welcher der Urlaub bezogen werden kann. Nach Ablauf dieser Rahmenfrist erlischt der Urlaubsanspruch. Der Urlaubsanspruch erlischt vorzeitig, wenn beim Kind keine gesundheitlich schwere Beeinträchtigung im Sinne von Art. 16o EOG mehr vorliegt oder wenn das Kind stirbt. Wird das Kind während dem Lauf der Rahmenfrist hingegen volljährig, führt dies nicht zum Erlöschen des Urlaubsanspruchs.

Pro Krankheitsfall oder Unfall entsteht nur ein Urlaubsanspruch. Erkrankt dasselbe Kind an einer anderen schweren Krankheit oder erleidet es einen anderen schweren Unfall, so entsteht ein neuer Urlaubsanspruch. Krankheiten, die mit der Haupterkrankung in Zusammenhang stehen, weil beispielsweise das Immunsystem geschwächt ist, sind keine neuen Krankheiten und damit kein neues Ereignis, welches zu einem neuen Urlaubsanspruch führt. Ein Rückfall, der nach einer längeren beschwerdefreien Zeit eintritt, gilt hingegen als neues Ereignis und führt folglich zu einem neuen Urlaubsanspruch. Die Frage, wann ein Rückfall als neuer Fall anerkannt wird und somit ein neuer Urlaubsanspruch entsteht, muss jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der medizinischen Beurteilung und der diesbezüglichen Praxis der Ausgleichskasse beurteilt werden.

Arbeiten beide Elternteile beim Kanton, können beide gestützt auf Art. 54c PG einen vollen Betreuungsurlaub beziehen. Der Urlaubsanspruch gemäss Art. 54c PG besteht zudem auch unabhängig von einem allfällig bestehenden, analogen Urlaubsanspruch des anderen Elternteils, welcher sich gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage (insbesondere gestützt auf das OR) ergibt. Damit kann der Elternteil, welcher beim Kanton arbeitet, auch dann noch einen vollen Betreuungsurlaub beziehen, wenn der andere Elternteil einen solchen bereits gestützt auf eine andere Rechtsgrundlage bezogen hat. Auf eine Koordination der Ansprüche auf Betreuungsurlaub gemäss PG mit demjenigen gemäss OR in dem Sinne, dass sich der aus dem PG ergebende Urlaubsanspruch des einen Elternteils um die vom anderen Elternteil gestützt auf das OR bezogenen Urlaubstage reduziert, wurde bewusst verzichtet. Zweck der vorliegenden Regelung ist es, in einer ohnehin bereits sehr schwierigen Situation eine schnelle und unkomplizierte Abhilfe zu verschaffen und den Mitarbeitenden so die Betreuung ihres schwer kranken Kindes zu ermöglichen. Dieser Zweck wird stark beeinträchtigt, wenn jedes Mal, bevor dem Angestellte gestützt auf Art. 54c PG einen Urlaubstag gewährt werden kann, abgeklärt werden muss, wie viele Urlaubstage der andere Elternteil bereits bezogen hat. Nur schon aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist es schwierig, diesbezüglich überhaupt eine zuverlässige Information zu beschaffen. Schlimmstenfalls müsste der Lohn für bereits gewährte Urlaubstage zurückgefordert werden.

Art. 77a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Übergangsbestimmung legt fest, dass sich der Anspruch auf Vaterschaftsurlaub für Geburten, die sich vor Inkrafttreten der vorliegenden Änderung ereigneten, nach dem bisherigen Recht richtet. Somit besteht für Geburten, welche sich zwar vor Inkrafttreten der vorliegende Änderung ereigneten, aber noch in die zwölfmonatige Rahmenfrist für den Bezug des Elternschaftsurlaubs fallen, kein Anspruch auf zehn, sondern lediglich auf fünf bezahlte Urlaubstage.



Die Übergangsbestimmung dient der Rechtssicherheit. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aufgrund der erweiterten Lohnfortzahlungspflicht, um Lohnnachforderungen in Fällen, in denen bereits ein unbezahlter Urlaub bezogen wurde, zu vermeiden.

D. Auswirkungen

1. Finanzielle Auswirkungen

Die Lohnfortzahlungen, die während der Dauer des verlängerten Mutterschaftsurlaubs, des Vaterschaftsurlaubs, des Adoptionsurlaubs und des Betreuungsurlaubs erbracht werden, erfolgen unter Anrechnung der durch die EO geleisteten Erwerbsausfallentschädigungen (vgl. Art. 44 Abs. 3 PG). Sofern die Anspruchsvoraussetzungen gemäss EOG erfüllt sind, erhält der Kanton von der Ausgleichskasse bei Gewährung eines verlängerten Mutterschaftsurlaubs somit max. 56 Taggelder, bei Gewährung eines Vaterschafts- oder Adoptionsurlaubs 14 Taggelder sowie bei Gewährung eines Betreuungsurlaubs max. 98 Taggelder. Die Taggelder, die im Rahmen einer Mutterschafts-, Vaterschafts-, Adoptions- und Betreuungsentuschädigung ausgerichtet werden, betragen allesamt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, welches vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde, jedoch höchstens Fr. 196.- pro Tag. Damit gehen die restlichen 20 Prozent des Lohnes bzw. der Lohn, welcher bei 80 Prozent Fr. 196.- pro Tag übersteigt, zulasten der Staatskasse. Die Lohnfortzahlung geht schliesslich in vollem Umfang zulasten der Staatskasse, wenn die Anspruchsvoraussetzungen für die jeweilige Erwerbsausfallentschädigung nach EOG nicht erfüllt sind. Dies gilt etwa für den Bezug eines Elternschaftsurlaubs ausserhalb der Rahmenfrist von sechs Monaten nach Erwerbsersatzgesetz. Wird ein Elternschaftsurlaub nach dem sechsten Monat seit der Geburt des Kindes bezogen, kann keine Erwerbsausfallentschädigung nach EOG beansprucht werden.

Zu beachten ist ausserdem, dass sowohl bei der Betreuungsentuschädigung als auch bei der Adoptionsentuschädigung gemäss EOG pro Elternpaar nur ein Entschädigungsanspruch besteht, welchen die Eltern frei untereinander aufteilen können. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die Ansprüche auf Betreuungs- und Adoptionsurlaub gemäss PG mit den entsprechenden Urlaubsansprüchen gemäss OR in dem Sinne zu koordinieren, dass sich der aus dem PG ergebende Urlaubsanspruch des einen Elternteils um die vom anderen Elternteil gestützt auf das OR bezogenen Urlaubstage reduziert. Ist somit ein Elternteil dem OR unterstellt und hat dieser den Adoptions- oder Betreuungsurlaub und damit auch die entsprechende Erwerbsausfallentschädigung bereits vollständig bezogen, geht der Urlaub, welcher der zweite Elternteil anschliessend gestützt auf das PG bezieht, vollumfänglich zulasten der Staatskasse. Dasselbe gilt, wenn beide Elternteile beim Kanton arbeiten und somit beide über einen Anspruch auf Adoptions- oder Betreuungsurlaub gemäss PG verfügen. Auch hier geht – wenn beide Eltern den Urlaub vollständig beziehen – der Bezug des einen Urlaubsanspruchs vollumfänglich zulasten der Staatskasse.

Hinsichtlich des verlängerten Mutterschaftsurlaubs, des Elternschaftsurlaubs bei Elternschaft nach Art. 255a ZGB, des Adoptionsurlaubs sowie des Betreuungsurlaubs ist es nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen konkret zu beziffern. Mithin fehlt es an entsprechenden Referenzgrössen bezüglich der Häufigkeit solcher anspruchsbegründenden Ereignisse.



Beim Vaterschaftsurlaub ist gestützt auf die Daten der letzten fünf Jahre mit durchschnittlich 15 Vaterschaften pro Jahr zu rechnen. Es ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Lösung mit 10 Urlaubstagen Kosten in der Höhe von durchschnittlich Fr. 35'000.– pro Jahr verursacht. Dies entspricht in etwa dem, was der bisherige fünftägige Vaterschaftsurlaub vor Einführung der Vaterschaftsentschädigung im EOG kostete. Die Kosten für diesen Urlaub beliefen sich bis zum 1. Januar 2021 auf durchschnittlich Fr. 40'000.– pro Jahr.

2. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Bei der vorliegenden Teilrevision ist nicht mit personellen und/oder organisatorischen Auswirkungen zu rechnen. Die personellen Ausfälle, welche sich bei Bezug eines bezahlten Urlaubes ergeben, sind mit den bestehenden Personalressourcen aufzufangen.

E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

1. Antworten im Überblick

Die Revision des Personalgesetzes wurde in der Vernehmlassung positiv aufgenommen und grundsätzlich von allen Teilnehmenden unterstützt. Besonders positiv hervorgehoben wurde, dass bei allen Urlaubstatbeständen eine Lohnfortzahlung zu 100 % des Lohnes gewährt werden soll sowie, dass die Erweiterung des Vaterschaftsurlaubs auf die Elternschaft nach Art. 255a ZGB bereits jetzt vorgenommen und nicht noch die entsprechende Anpassung im Erwerbsersatzgesetz abgewartet werden soll.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende erachten die vorgeschlagenen Anpassungen als zu wenig weitgehend. Es wurden verschiedene Vorschläge angebracht, welche mehr oder weniger stark über den Umfang der im Erwerbsersatzgesetz vorgesehenen Leistungen hinausgehen. Gefordert wurden namentlich eine Ausdehnung der Dauer der Urlaube sowie verschiedene Flexibilisierungsmöglichkeiten hinsichtlich des Bezugs der Urlaube. Ebenfalls angeregt wurde eine rückwirkende Inkraftsetzung der Teilrevision.

In grundsätzlicher Hinsicht wurde zudem von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert, dass es zu lange dauere bis Änderungen, welche aufgrund von Anpassungen im Bundesrecht geboten seien, im Personalgesetz umgesetzt werden können. Es wurden verschiedene Vorschläge gemacht, wie dem künftig entgegengewirkt werden könnte. So wurde angeregt zu prüfen, ob im Personalgesetz eine Bestimmung zu schaffen sei, gestützt auf die der Regierungsrat die aufgrund von Anpassungen im Bundesrecht gebotenen Änderungen in Zukunft auf dem Verordnungsweg umsetzen könne. Ebenso wurde vorgeschlagen, das Personalgesetz direkt an das Erwerbsersatzgesetz zu koppeln, damit die dortigen Änderungen künftig gar keinen Revisionsbedarf im Personalrecht mehr auslösen würden.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hält an dem in die Vernehmlassung geschickten Entwurf der PG Rev 23 grundsätzlich fest. Ziel der vorliegenden Teilrevision ist es, die bundesrechtlichen Änderungen zeitnah nachzuvollziehen. In erster Linie sollen für die neuen EO-Entschädigungen korrespondierende Urlaubstatbestände geschaffen werden, damit die heute aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage praktizierte, aber etwas umständliche



Übergangslösung (Gewährung eines unbezahlten Urlaubes mit der Möglichkeit des Direktbezugs der Taggelder bei der Ausgleichskasse) abgelöst werden kann.

Über das bundesrechtliche Minimum wird dort hinausgegangen, wo dies aus Gründen der Gleichbehandlung oder zur Sicherstellung eines reibungslosen Vollzugs erforderlich ist. Dazu gehört namentlich die Lohnfortzahlung zu 100 % des Lohnes während sämtlichen Urlauben, die Ausdehnung des Vaterschaftsurlaubs auf die Elternschaft nach Art. 255a ZGB sowie die Gewährung eines vollen Adoptions- und Betreuungsurlaubs für beide Elternteile. Mit diesen punktuellen Erweiterungen kann sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden zugleich als fortschrittlicher und familienfreundlicher Arbeitgeber hervorheben. Zusätzlich erweitert der Regierungsrat die Rahmenfrist für den Elternschaftsurlaub auf zwölf Monate. Damit kommt er dem Anliegen aus der Vernehmlassung nach zusätzlichen Flexibilisierungen entgegen. Gleichzeitig wird so die Gleichbehandlung der unterschiedlichen Urlaubstatbestände gestärkt.

Auf zusätzliche Erweiterungen oder Flexibilisierungen bei den einzelnen Urlaubstatbeständen, welche aus den oben genannten Gründen nicht erforderlich sind, ist zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten. Die Ergreifung von weitergehenden Massnahmen, welche der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familien- bzw. Privatleben sowie der Steigerung der Attraktivität des Kantons Appenzell Ausserrhoden als Arbeitgeber dienen, wird im Rahmen einer nächsten, umfassenderen Personalrechtsrevision zu prüfen sein. Nur so können eine ganzheitliche Betrachtung, losgelöst von den Prämissen des bisherigen Regelungssystems, sowie eine optimale Abstimmung der einzelnen Massnahmen untereinander gewährleistet werden.

Die rückwirkende Inkraftsetzung von Gesetzen ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, da ein solches Vorgehen im Grunde im Widerspruch zum Gebot der Rechtssicherheit steht oder auch gegen das Gebot der Rechtsgleichheit und des Vertrauensschutprinzips verstossen kann. Auf eine rückwirkende Inkraftsetzung ohne zwingende Gründe sollte daher verzichtet werden.

Im Zuge einer Gesamtrevision wird ebenfalls zu prüfen sein, wie künftig gewährleistet werden kann, dass bundesrechtliche Änderungen – soweit gewünscht – zeitnah nachvollzogen werden können. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass der von mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden geforderte dynamische Verweis auf das Bundesrecht nicht als geeignete Lösung erscheint. So sind dynamische Verweisungen auf das Bundesrecht nur mit Zurückhaltung einzusetzen, da sie mit gewissen Defiziten hinsichtlich der Gewaltenteilung, Rechtssicherheit, Demokratie und Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen einhergehen. Vielmehr ist deshalb im Rahmen einer Gesamtrevision zu prüfen, wie die Kompetenzen zwischen Kantonsrat und Regierungsrat zweckmässig zu verteilen sind. Namentlich ist zu prüfen, welche personalrechtlichen Bestimmungen, die heute detailliert auf Gesetzesstufe geregelt sind, einer schnelleren Anpassungsfähigkeit bedürfen. Diese Bestimmungen sind künftig nur noch im Grundsatz auf Gesetzesstufe zu regeln und ansonsten auf Verordnungsstufe zu konkretisieren.

Eine vollständige Auswertung der Vernehmlassungsantworten ist in der Beilage 1.3 enthalten.



F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Personalgesetzes 2023 (PG Rev 23) in 1. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Dölf Biasottosign.

Roger Nobs

Dölf Biasotto, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Auswertung Vernehmlassung