



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 5. Juli 2016 / lbr

1100.204
Personalgesetz, Teilrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Juli 2016

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

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 21. März 2016 den Entwurf für eine Teilrevision des Personalgesetzes vom 24. Oktober 2005 (PG; bGS 142.21) in 1. Lesung behandelt und bis zum 22. April 2016 der Volksdiskussion unterstellt (vgl. Amtsblatt Nr. 12 2016, S. 412). Innerhalb dieser Frist sind sechs Beiträge aus der Bevölkerung eingegangen.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und stellt einige zusätzliche Anträge.



B. Erwägungen

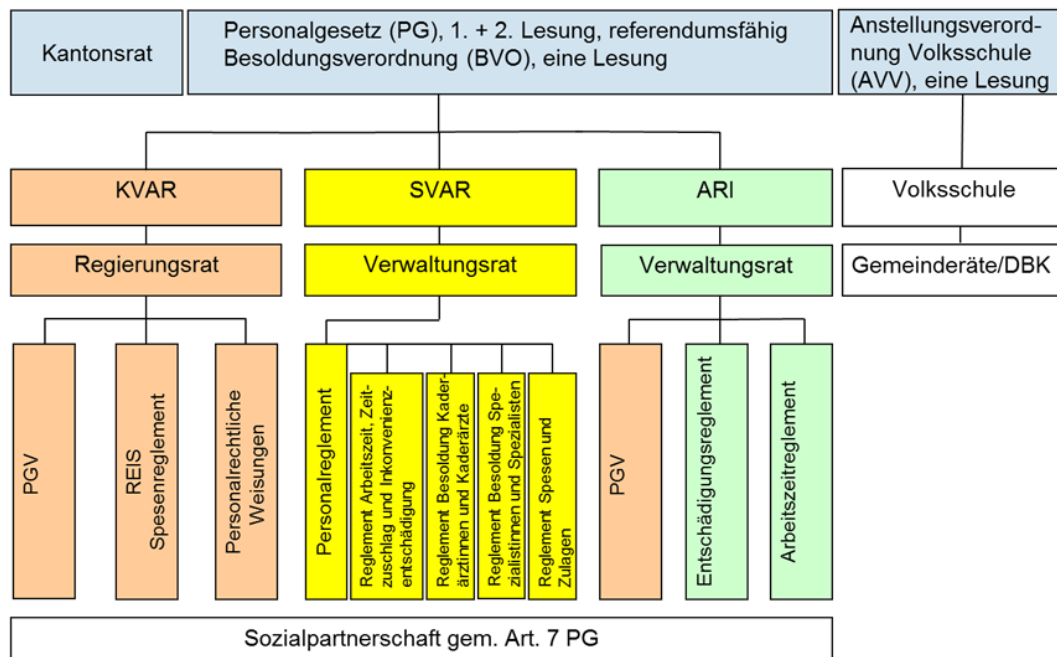
1. Systematik Personalrecht ab 1. Januar 2017

Der Teilrevision des Personalgesetzes liegt die nachstehende Systematik zum Personalrecht zugrunde. Gestützt auf diese wurden von den involvierten Organisationen (kantonale Verwaltung, Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden, AR Informatik AG) erste Entwürfe für Ausführungsbestimmungen entwickelt. Da das Personalgesetz und die Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) auch künftig den personalrechtlichen Rahmen vorgeben, wurde die Erarbeitung der Entwürfe zum Personalgesetz, zur Besoldungsverordnung und zu den Ausführungsbestimmungen zwischen den einzelnen Organisationen einerseits und zusammen mit den Sozialpartnern andererseits eng abgestimmt.

Die Teilrevision der Besoldungsverordnung wurde dem Kantonsrat anlässlich der 1. Lesung zur Kenntnis gebracht. Nun liegt der definitive Entwurf für eine Teilrevision der Verordnung in einer separaten Vorlage vor.

Aufgrund der Gesetzesänderungen wurden für die kantonale Verwaltung die Ausführungsbestimmungen in der Personalverordnung (PGV; bGS 142.212) und im Reglement über Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS; bGS 142.211.1) angepasst. Der Vorentwurf zur Personalverordnung liegt diesem Bericht und Antrag bei.

Neue Systematik Personalrecht
KVAR / SVAR / ARI / Volksschulen ab 2017





Im Hinblick auf die nach der Teilrevision der Personalgesetzgebung vergrösserte Autonomie bei den personalrechtlichen Ausführungsbestimmungen entwickelte der Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (SVAR) einen Entwurf für ein umfassendes Personalreglement. Die einzelnen Reglemente hierzu sind teilweise fertiggestellt oder liegen als Entwürfe vor. Diese werden vor Inkraftsetzung per 1. Januar 2017 durch den Verwaltungsrat des SVAR verabschiedet. Die Erlasse unterliegen der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Die AR Informatik AG (ARI) wird die Personalverordnung direkt übernehmen, während sie für Entschädigungen und Arbeitszeiten branchenspezifische Ausführungsbestimmungen erstellen wird. Diese werden vom Verwaltungsrat der ARI verabschiedet. Sie unterliegen ebenfalls der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Die Anstellungsverordnung Volksschule (nachfolgend AVV; bGS 412.21) lehnt sich stark an das Personalgesetz an und soll aufgrund der Gesetzesänderungen angepasst werden. Die Anpassungen werden mit separatem Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrates eingebracht.

2. Ergebnis der Volksdiskussion

Frauenzentrale AR, Gais

Die Frauenzentrale ist erfreut über das Resultat der 1. Lesung bezüglich Vaterschaftsurlaub. Sie fordert den Kantonsrat auf, auch in der 2. Lesung dazu zu stehen und nochmals bewusst Ja zu sagen.

Breitenmoser Fleischspezialitäten AG, Appenzell Steinegg, Standort Gais und Teufen AR

Barbara Ehrbar-Sutter hat kein Verständnis für den Vaterschaftsurlaub. Damit werde ein völlig falsches Zeichen gesetzt in Anbetracht der propagierten Sparbemühungen und Mittelkürzungen.

Auf die Grössenordnung der theoretisch möglichen Kosten bei Einführung eines Vaterschaftsurlaubs wird in Ergänzung zum Bericht und Antrag zuhanden der 1. Lesung nochmals in Abschnitt C.2 dieses Berichtes hingewiesen.

Gewerbeverband AR, Herisau und Industrieverein AR

Der Gewerbeverband AR und der Industrieverein AR halten unverändert an ihrer Meinung fest, dass die vorgeschlagene Regelung zum Vaterschaftsurlaub zu weit gehe und für die Wirtschaft kontraproduktiv sei. Sie stellen für den Fall, dass der Vaterschaftsurlaub in der 2. Lesung mehrheitsfähig bleiben sollte, die Ergreifung des Referendums in Aussicht. Dies auch unter Inkaufnahme des Risikos, dass dann das gesamte Personalgesetz abgelehnt werden könnte.

Zum Thema Wettbewerbsfähigkeit und -druck bei Einführung des Vaterschaftsurlaubes in der kantonalen Verwaltung von Appenzell Ausserrhoden kann auf die Berichte und Anträge des Regierungsrates sowie der Parlamentarischen Kommission zuhanden der 1. Lesung verwiesen werden.

Willy Graf, Teufen

Willy Graf sieht den Vaterschaftsurlaub aus unternehmerischer und gesamtwirtschaftlicher Sicht als verfehlt an. Er bittet um ersatzlose Streichung von Art. 54a.



Christian Hofmänner, Gais, Lukas Weibel, Speicher und 13 mitunterzeichnende Appenzeller Männer

Christian Hofmänner, Lukas Weibel und 13 mitunterzeichnende Appenzeller Männer unterstützen die Verankerung des 10-tägigen Vaterschaftsurlaubs in Art. 54a PG im Sinne des regierungsrätlichen Antrags vollumfänglich.

3. Beantwortung der Fragen und Anpassung des Entwurfs an die Ergebnisse der 1. Lesung

Art. 2 Geltungsbereich

Kantonsrätin Anna Eugster, Speicher, bittet für die 2. Lesung um eine Klärung des Begriffspaares „Anstalten und Betriebe“. Weiter schlägt sie vor, in Art. 2 Abs. 2 PG eine neue lit. c^{bis} einzuführen, welche die Mitglieder der Schlichtungsbehörde explizit aufführt, da diese nicht als Mitglieder der Gerichte gelten.

Das Organisationsgesetz (bGS 142.12) verwendet in Art. 2 Abs. 1 den Begriff der Anstalten und Betriebe. Das Personalgesetz übernimmt diese Begrifflichkeit. Die beiden Begriffe „Anstalt“ und „Betrieb“ können nicht scharf voneinander abgegrenzt werden. Gleichzeitig decken sie sich aber auch nicht. Beide umschreiben den Zusammenzug von Sachen und Personen zu einer organisatorischen Einheit, die einem bestimmten Zweck gewidmet ist. Bei der Anstalt liegt die Betonung eher auf der Sachnutzung durch einen Benützerkreis. Eine Anstalt verfügt daher häufig über ein Benützungsreglement (z.B. Staatsarchiv oder Kantonsbibliothek). Beim Betrieb liegt die Betonung eher auf dem unternehmerischen Aspekt. Häufig wird ein Ertrag erwirtschaftet (z.B. SVAR, Assekuranz). Die Übergänge sind fließend. So ist die zentrale Aufgabe der Strafanstalt Gmündens die Unterbringung von Strafgefangenen und Untersuchungshäftlingen. Insofern wird der Anstaltsaspekt betont. Gleichzeitig steht bei den Werkstätten der betriebliche Aspekt im Zentrum. Da die beiden Begriffe Anstalt und Betrieb nicht deckungsgleich sind, ist es richtig, wenn Organisationsgesetz und Personalgesetz beide Begriffe anführen.

Art. 3 Öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis

Da privatrechtliche Arbeitsverhältnisse künftig nicht mehr vorgesehen sind, müssen die Arbeitsverhältnisse mit den Auszubildenden, welche bis anhin nach den Vorschriften des Obligationenrechts ausgestaltet wurden, neu geregelt werden. Aus diesem Grund beantragt der Regierungsrat, Art. 3 Abs. 3 neu zu fassen. Die Auszubildenden werden allgemein nach den Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes und der branchenspezifischen Lehrverträge angestellt. Dazu kommen Regelungen aus dem Personalrecht des Kantons, damit die Auszubildenden den Angestellten gleich gestellt sind.

Art. 7 Sozialpartnerschaft

Art. 7 Abs. 4 wurde geändert und als allgemeiner personalpolitischer Grundsatz formuliert, wonach interne Personalangelegenheiten mit Personal- oder Betriebskommissionen besprochen werden können. Selbständige Anstalten und Betriebe regeln mit der Vertretung der Angestellten die Form der Zusammenarbeit.

Art. 21 Einvernehmliche Aufhebung

Art. 21 Abs. 2 wird aufgrund der Diskussion in der 1. Lesung angepasst und die verschiedenen Formen von Abgeltungen neu unter dem Begriff Entschädigung zusammengefasst.



Art. 42 Lohnfortzahlung bei Mutterschaft

Kantonsrat Yves Noël Balmer, Herisau, bittet zu prüfen, Adoptionen in Art. 42 mit aufzunehmen.

Aufgrund der gesetzlichen Grundlage kann festgehalten werden, dass die Erwerbsersatzordnung/ Mutterschaftsentschädigung (EO/MSE) dem Schutz der Arbeitnehmerinnen bei Mutterschaft dient. Die EO/MSE sieht für Adoptivmütter keine Versicherungsmöglichkeit vor. Die Prüfung bei privaten Versicherern hat ergeben, dass sich diese auf die gesetzlichen Grundlagen der EO abstützen und im Fall von Adoption keine entsprechende Versicherungsmöglichkeit anbieten, welche die Grundentschädigung der EO abdecken würde. Dies ist auch in naher Zukunft nicht angedacht.

Konkret deckt heute die Krankentaggeldversicherung bei Mutterschaft während 98 Tagen den Überschusslohn (Differenz zwischen EO-Entschädigung von höchstens Fr. 196.- pro Tag und 80% des versicherten AHV-Lohnes) und zusätzlich während 14 Tagen 80% des versicherten AHV-Lohnes. Der Regierungsrat sieht aufgrund der vorliegenden Abklärungen keinen Änderungsbedarf und hält an Art. 42 in der bestehenden Form fest.

Art. 47 Dienstaltersgeschenk

Der Kantonsrat hob in 1. Lesung Art. 47 Abs. 4 auf. Damit entsteht auch im gekündigten Arbeitsverhältnis ein Anspruch auf ein Dienstaltersgeschenk, sofern das entsprechende Dienstjahr vollendet wird. Zur Verdeutlichung der Umsetzungspraxis für den Fall, dass die Ferientage bei Austritt nicht mehr bezogen werden können, beantragt der Regierungsrat, Art. 47 mit einem Abs. 2^{bis} zu ergänzen.

Art. 48 Leistungen im Todesfall

Kantonsrat Yves Noël Balmer, Herisau, regt auf die 2. Lesung an, auch Konkubinate in Art. 48 miteinzubeziehen.

Nach eingehender Prüfung beantragt der Regierungsrat, neu auch Partnerschaften im Konkubinatsverhältnis zu berücksichtigen. Art. 48 Abs. 1 ist daher um eine lit. c zu ergänzen. Diese Bestimmung orientiert sich an der gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichts zum qualifizierten Konkubinat. Für den Nachweis kann auch auf die schriftliche Meldung an die Pensionskasse AR abgestellt werden (siehe Art. 16 Lebenspartnerrente im Vorsorgereglement der Pensionskasse AR).

Abs. 2 wird redaktionell angepasst.

Art. 52 Feiertage und Freitage

Art. 52 Abs. 4 wird redaktionell angepasst. Der Einschub in der Klammer wird gestrichen.



Art. 54a Vaterschaftsurlaub

Der Regierungsrat hält an seinem Antrag zur Einführung eines 10-tägigen Vaterschaftsurlaubes fest. Er ist nach wie vor der Meinung, dass dieser aus gesellschafts- und personalpolitischer Sicht, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und in Anbetracht der bescheidenen finanziellen Auswirkungen angemessen ist. Die vorgeschlagene Regelung über den Vaterschaftsurlaub ist allerdings umstritten und wird namentlich von Teilen der Industrie und des Gewerbes abgelehnt.

Die übrigen Teile der Vorlage sind dagegen grundsätzlich unbestritten. Insbesondere besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der SVAR über mehr Autonomie bei den personalrechtlichen Ausführungsbestimmungen verfügen sollte. Die vorliegende Teilrevision des Personalgesetzes erscheint insofern dringlich, als die Wettbewerbsfähigkeit des SVAR auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden muss. Dieser Teil darf nicht durch die Diskussion um den Vaterschaftsurlaub gefährdet werden. Angesichts dieser Ausgangslage wäre es wünschenswert, wenn die Stimmberechtigten sich im Falle eines Referendums gesondert zum Vaterschaftsurlaub äussern könnten.

Eine ähnliche Ausgangslage ergab sich bei der 2007 durchgeführten Totalrevision des Gesundheitsgesetzes mit dem politisch umstrittenen Schutz vor Passivrauchen. Der Kantonsrat unterbreitete den Stimmberechtigten damals zwei verschiedene Varianten des Gesundheitsgesetzes, eine mit dem Schutz vor Passivrauchen und eine ohne entsprechende Regelung. Die Möglichkeit, den Stimmberechtigten solche Eventualanträge oder Varianten bei Gesetzesvorlagen zu unterbreiten, besteht seit der letzten Teilrevision der Kantonsverfassung jedoch nicht mehr. Das geltende Verfassungsrecht lässt Eventualanträge nur noch bei Verfassungsvorlagen zu (Art. 74 Abs. 1 der Kantonsverfassung; bGS 111.1).

Um die unstrittigen Teile der Revision des Personalgesetzes nicht zu gefährden, erwägt der Regierungsrat daher eine Aufspaltung der Vorlage. Stimmt der Kantonsrat der Einführung eines Vaterschaftsurlaubes auch in zweiter Lesung zu, so behält sich der Regierungsrat den Antrag vor, die entsprechende Regelung von Art. 54a als eigenständige Vorlage gesondert dem fakultativen Referendum zu unterstellen. In der Folge würden zwei Referendumsvorlagen im Amtsblatt publiziert: eine zur Teilrevision des Personalgesetzes ohne den Art. 54a und eine gesonderte Teilrevision betreffend Einführung des Vaterschaftsurlaubes, welche nur aus Art. 54a bestünde.

Der Kantonsrat hat als gesetzgebendes Organ (vgl. Art. 74 Abs. 2 KV) die Kompetenz, eine bestehende Vorlage aufzuspalten und die beiden Teile gesondert dem Referendum zu unterstellen. Die politischen Rechte der Stimmberechtigten bleiben vollumfänglich gewahrt, da sie ihren Willen weiterhin unverfälscht und differenziert ausdrücken können. Zudem wurden alle vorgeschriebenen Schritte des Gesetzgebungsverfahrens durchlaufen.

Eine Aufspaltung kann nur dann ohne Schmälerung der Volksrechte erfolgen, wenn die beiden Teile unabhängig voneinander in Kraft treten und vollzogen werden können. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall gegeben. Art. 54a kann gänzlich unabhängig vom Rest der Vorlage in Kraft treten oder vollzogen werden.

Art. 60 Arbeitszeit und Arbeitszeitmodelle

Art. 60 Abs. 1, Satz 2: Die geltende Regelung bezieht sich auf die Assistenzärzteschaft, deren Arbeitszeit neu in den Reglementen des SVAR geregelt wird. Die Kompetenz, eine höhere Arbeitszeit vorzusehen, darf daher nicht mehr dem Regierungsrat als Verordnungsgeber vorbehalten bleiben.

Art. 60 Abs. 2: Absatz 2 enthält neu zwei Regelungen. Zum einen überlässt sie es dem Regierungsrat bzw. den selbständigen Anstalten und Betrieben, Ausführungsbestimmungen zu den Arbeitszeitmodellen zu erlassen. Zweitens enthält Absatz 2 neu eine gesetzliche Grundlage für die Vertrauensarbeitszeit. Letztere ist bisher lediglich als Arbeitszeitmodell in Art. 22 von Anhang 1 zur PGV geregelt.

Art. 64a Gesundheits- und Case-Management

Die Finanzkommission fordert auf die 2. Lesung konkrete Zahlen in Bezug auf die Einführung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements. Kantonsrätin Judith Egger, Speicher, bittet um Prüfung der Datenschutzbelange im Bereich des Case-Managements. Der Regierungsrat stellte für die 2. Lesung in Aussicht, zum Gesundheits- und Case-Management nähere Angaben zu Zielsetzung, Vorgehen und den damit verbundenen Kosten zu machen.

Umsetzung Gesundheits- und Case-Management

a) Allgemeine Bemerkungen

Das betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) setzt sich nach gängiger Definition aus den Themenbereichen Arbeitssicherheit/Gesundheitsschutz, betriebliche Gesundheitsförderung (BGF) sowie dem Abwesenheits- und Case-Management zusammen. Neben der organisatorischen Steuerung gezielter Massnahmen bilden die Mitarbeitendenführung sowie das individuelle Gesundheitsverhalten grundlegende Voraussetzungen, um in den genannten Themenbereichen eine positive Entwicklung in Gang zu setzen.

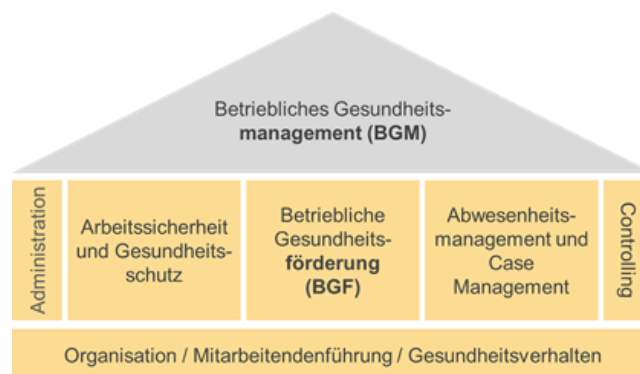


Abb. 1 Betriebliches Gesundheitsmanagement nach Ulich & Wülse

Das Abwesenheits-/Case-Management ist eingeführt, während die Themenbereiche Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sowie das betriebliche Gesundheitsförderung noch nicht systematisch betrieben werden.

Die wichtigsten Effekte, welche von einem umfassend praktizierten und getragenen BGM ausgehen, sind:

- Verbesserung der Arbeitszufriedenheit und Motivation
- Weniger psychische, physische Belastungen
- Erhalt der Leistungsfähigkeit, Ausschöpfung der Leistungspotentiale



- Mitarbeitendenbindung
- Reduktion von Absenkkosten / Versicherungsprämien
- Weniger Fluktuation
- Rückfluss der Initialkosten

b) Entwicklung Ausfallkosten seit 2012

Die in Tabelle 1 dargestellte Entwicklung der Ausfallkosten durch Krankheit und Unfall in der kantonalen Verwaltung (KVAR) zeigt seit 2012 einen Anstieg von rund Fr. 400'000, wobei die krankheitsbedingten Ausfallkosten sehr stark angestiegen sind, während die durch Unfälle bedingten Ausfallkosten gesunken sind. Weiter ist ersichtlich, dass die Kostenentwicklung über die Jahre sehr unterschiedlich ist. Die Gründe hierfür müssen künftig eingehend analysiert werden.

| Periode | | Anzahl Mitarbeitende | Krankheit | Unfall | Total | Differenz Total 2015 zu 2012 |
|---------|--------------|----------------------|------------------|----------------|------------------|------------------------------|
| 2012 | KVAR | 967 | 1'085'000 | 395'000 | 1'480'000 | |
| | SVAR | 995 | 1'626'000 | 279'000 | 1'905'000 | |
| | Total | 1'962 | 2'711'000 | 674'000 | 3'385'000 | |
| 2013 | KVAR | 1'036 | 1'440'000 | 418'000 | 1'858'000 | |
| | SVAR | 1'060 | 1'273'000 | 215'000 | 1'488'000 | |
| | Total | 2'096 | 2'713'000 | 633'000 | 3'346'000 | |
| 2014 | KVAR | 1'059 | 1'376'000 | 266'000 | 1'642'000 | |
| | SVAR | 1'137 | 1'538'000 | 255'000 | 1'793'000 | |
| | Total | 2'196 | 2'914'000 | 521'000 | 3'435'000 | |
| 2015 | KVAR | 1'071 | 1'618'000 | 259'000 | 1'877'000 | + 397'000 |
| | SVAR | 1'139 | 1'760'000 | 299'000 | 2'059'000 | + 154'000 |
| | Total | 2'210 | 3'378'000 | 558'000 | 3'936'000 | + 551'000 |

c) Prämienentwicklung Krankheit und Unfall

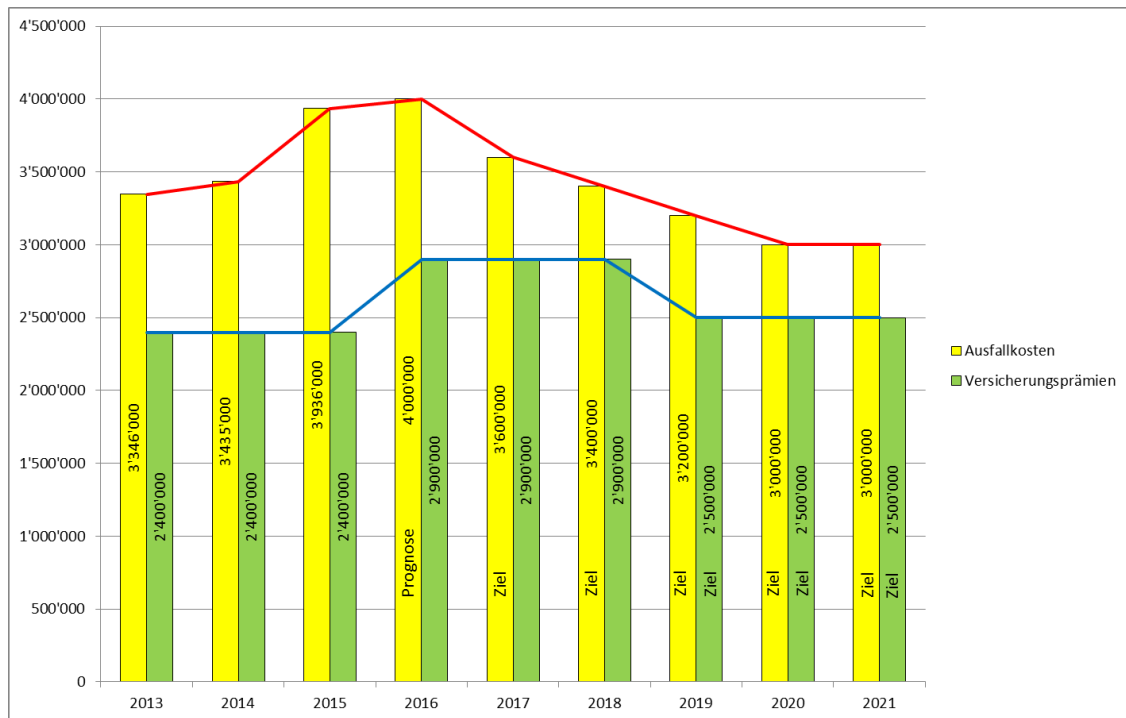
Die Prämien für die Krankentaggeldversicherung und für die Unfallversicherung, welche von den Arbeitnehmenden und den Arbeitgebern je hälftig finanziert werden, sind aufgrund der Entwicklung der Ausfallkosten per Ende 2015 für die Versicherungsperiode 2016–2018 gegenüber der Vorperiode um Fr. 500'000 angestiegen. Die beiden Versicherungen werden für die kantonale Verwaltung und für die selbständigen Anstalten und Betriebe gesamthaft abgeschlossen.

| Periode | KTG Prämie pro Jahr | UVG Prämie pro Jahr | Total pro Jahr | Differenz |
|-----------|---------------------|---------------------|----------------|-----------|
| 2013-2015 | 1'300'000 | 1'100'000 | 2'400'000 | |
| 2016-2018 | 1'555'000 | 1'345'000 | 2'900'000 | + 500'000 |

Angesichts der Entwicklung der Ausfallkosten sowie der damit einhergehenden Prämienentwicklung sind

gezielte Analysen und Massnahmen im Rahmen der Umsetzung eines BGM dringend nötig.

d) Zielsetzung Entwicklung Ausfallkosten und Versicherungsprämien



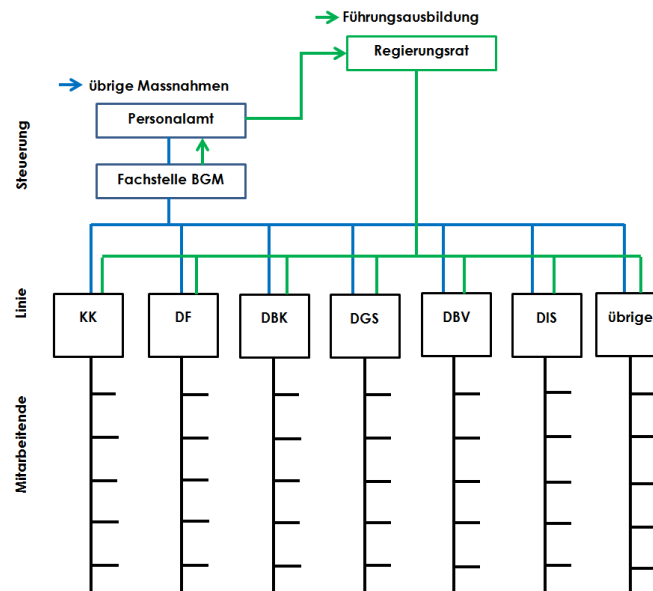
Tab. 3: Ausfallkosten / Versicherungsprämien in Franken - Ziele bis 2021

Durch ein gezieltes BGM in Kombination mit einem integrierten Case-Management soll bis ins Jahr 2019 eine Reduktion der Ausfallkosten von Fr. 800'000 ermöglicht werden. Bei den Prämien für KTG/UVG ist eine Reduktion um Fr. 400'000 anzustreben. Bis 2021 dürften die Ausfallkosten um weitere Fr. 200'000 reduziert werden können. Dies bedeutet auf der voraussichtlichen Basis von 2016 eine Reduktion der Ausfall- und Prämienkosten bis ins Jahr 2021 von insgesamt Fr. 1'400'000.

e) Vorgehensschritte

Aufgrund gezielter Analysen zur Entwicklung der Ausfallkosten sollen entsprechende Massnahmenfelder definiert werden, welche zu einer Kosteneindämmung beitragen können. Zu diesem Zweck und zur Steuerung sämtlicher BGM-Aktivitäten soll im Personalamt die Fachstelle BGM eingerichtet werden. Die Fachstelle bildet mit spezialisierten Vertreterinnen und Vertreter aus den verschiedenen Organisationen eine Fachgruppe. Diese ist verantwortlich für die Durchführung von Analysen, die Identifikation von Themenbereichen, Zielformulierungen und die Erstellung von Aktionsplänen zuhanden des Regierungsrates. Themen aus dem Bereich der Führungsausbildung werden durch den Regierungsrat gesteuert, übrige Massnahmen über die Fachstelle BGM koordiniert und zusammen mit den Linieninstanzen umgesetzt. Mittelfristig sollen in den Departementen BGM-Verantwortliche aufgebaut werden, welche zuhanden der Fachstelle BGM spezifische Anliegen identifizieren und einbringen können.

Steuerung BGM



f) Kosten für Personal- und Sachaufwendungen, Projektkosten

Es gilt zu unterscheiden zwischen Personalkosten sowie Aufwendungen für Umsetzungsmassnahmen. Für die Fachstelle BGM sind 60 Stellenprozente vorgesehen. Mit diesen sollen zu 20 % übergeordnete BGM-Themen abgedeckt und zu 40 % KVAR-spezifische Projekte entwickelt und koordiniert werden.

Für den Voranschlag 2017 sind vorerst Fr. 50'000 für eine befristete Anstellung vorgesehen, um so die Fachstellenleitung BGM innerhalb des Personalamtes entlasten zu können. Für den Voranschlag 2018 dürften, gestützt auf erste Erfahrungen, die Personalkosten den in Tabelle 4 vorgesehenen Umfang erreichen.

Bei den Sachaufwendungen sind im Voranschlag 2017 vorerst Fr. 10'000 vorgesehen, da neben vertieften Analysen und Abklärungen vorerst Themenfelder abgesteckt werden müssen. Erste Umsetzungsmassnahmen werden voraussichtlich noch nicht voll zu Buche schlagen. Erste Erfahrungen werden zeigen, welcher Kreditrahmen bei den Sachaufwendungen für den Voranschlag 2018 einzustellen ist. Mit dem Controlling wird der Effekt der verabschiedeten Umsetzungsmassnahmen auf die Ausfallkosten laufend überprüft werden.

Der SVAR prüft die Einrichtung einer eigenen Fachstelle BGM.

| Tab. 4 Jährliche Kosten Umsetzung BGM ab 2018 | |
|---|--------------------|
| Personalaufwand | Fr. 84'000 |
| Sachaufwand | Fr. 12'000 |
| Projekte | Fr. 24'000 |
| Total | Fr. 120'000 |

Den jährlichen Mehrkosten von Fr. 120'000 für die kantonale Verwaltung stehen gemäss Tabelle 3 erfolgsrechnungsrelevante Minderkosten in weit höherem Umfang gegenüber.



Datenschutz Case-Management

Das Personalamt koordiniert die Durchführung eines Case-Managements und vereinbart im Einzelfall mit der oder dem Angestellten die Rahmenbedingungen und den Case-Manager. Im konkreten Fall ist in der Leistungsvereinbarung mit dem Anbieter des Case-Managements festgehalten, dass die Auflagen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes einzuhalten sind. Das Personalamt ist berechtigt, dem Case-Management eine längere Arbeitsunfähigkeit einer oder eines Angestellten zu melden. Das Einverständnis des oder der betroffenen Angestellten wird dabei in jedem Fall eingeholt.

Die Datenbearbeitung hat nach Treu und Glauben zu erfolgen und muss für die Betroffenen transparent und erkennbar sein. Dabei stehen die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Zweckbindung im Vordergrund. Weder das Personalamt noch das Case Management haben Zugang zu Gesundheitsdaten. Als Voraussetzung für das Funktionieren des Case-Managements untersteht dieses gegenüber Dritten (Personalamt miteingeschlossen) der beruflichen Schweigepflicht. Eine Entbindung von dieser Schweigepflicht hat im Einzelfall jeweils durch die betroffene Person zu erfolgen.

Art. 65 Öffentliche Ämter und Nebentätigkeiten

Art. 65 Abs. 1: Redaktionelle Änderung: „Arbeitgeber“ wird ersetzt durch „Anstellungsbehörde“.

Art. 68 Datenschutz und Datenbearbeitung

Verschiedene Votanten möchten zur Weiterleitung von Personendaten, zum Inhalt des Personaldossiers sowie zur Meinung des Datenschutz-Kontrollorgans nähere Auskünfte haben.

Zur Bearbeitung der Personaldaten in verschiedenen Informationssystemen bedarf es einer klaren Regelung, welche sowohl die in den Ausführungsbestimmungen bezeichneten Anstellungsbehörden und Organisationseinheiten des Kantons und der selbständigen Anstalten und Betrieben dazu ermächtigt. Die Regelung in Art. 68 wurde unter Beizug des Datenschutz-Kontrollorgans überprüft und in Abs. 3 angepasst

In den Ausführungsbestimmungen sollen neben der Führung der Personaldossiers durch das Personalamt auch die Bearbeitung von Personendaten im besonderen Fall des Case-Managements konkretisiert werden. Auch der Inhalt der Personaldossiers nach Art. 68 Abs. 2 wird daselbst festgehalten. Es sind dies folgende wesentlichen Informationen: Stellenbeschreibung, Bewerbung, Arbeitsvertrag, Arbeitszeugnis, Mitarbeiterbeurteilung, Funktionsbewertung, Lohnbescheide sowie Vereinbarungen und Verfügungen.

Damit wird im Sinne der Anliegen des Datenschutz-Kontrollorgans sichergestellt, dass die Personaldaten an einem zentralen Ort und für die Personal- und Lohnbewirtschaftung vollständig geführt werden. Weiter wird in der Verordnung festgehalten, dass das Personalamt berechtigt ist, den im Versicherungsverhältnis mit dem Arbeitgeber stehenden Versicherungsgesellschaften, die für die Bearbeitung der Versicherungsfälle notwendigen Personaldaten zu melden.

5. Abschnitt: Rechtsschutz

Art. 70 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} wurden vom Kantonsrat anlässlich der 1. Lesung zurückgewiesen. Der Regierungsrat wurde beauftragt, auf die 2. Lesung bezüglich des Konfliktlösungsverfahrens die Möglichkeit einer unabhängigen Anlaufstelle (Ombudsstelle) ausserhalb der Verwaltung zu prüfen.



Die Personalführung ist eine wesentliche Aufgabe der Vorgesetzten. Diese müssen Problemstellungen oder Konflikte lösen und sollen sie nicht an externe Stellen delegieren. Jede Situation ist individuell und auch entsprechend individuell anzugehen. Die Definition einer externen Stelle allein kann die adäquate Lösung von Konfliktfällen nicht gewährleisten. Es ist und bleibt eine Führungsaufgabe, mit Konfliktsituationen umzugehen und diese zu lösen. Für die Gewährleistung des Rechtsschutzes sind die ordentlichen Rechtsinstanzen zuständig. Unstimmigkeiten sind primär auf dem Dienstweg zu regeln. Zudem bestehen bereits heute externe Angebote, welche im Einzelfall in Anspruch genommen werden können.

Mit der Verankerung des Konfliktlösungsverfahrens auf Gesetzesstufe soll auch zum Ausdruck gebracht werden, dass im Sinne des Personalleitbildes die Weiterentwicklung einer Konfliktlösungskultur angestrebt wird. Dies ist schwerlich realisierbar, wenn unangenehme Themen à priori nach aussen delegiert werden sollen.

Bei Belästigungen jeglicher Art ist bspw. das Personalamt als Anlaufstelle bezeichnet und nimmt diese Aufgabe wahr. Die Sicherstellung eines förderlichen und lösungsorientierten Umgangs mit Konflikten und Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis ist Ziel der Personalpolitik des Regierungsrates.

Beim Konfliktlösungsverfahren handelt es sich um ein vorgelagertes Verfahren bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten. Es soll versucht werden, sich zu einigen und ein formelles arbeitsrechtliches Verfahren zu vermeiden. Zur gütlichen Erledigung von Konflikten sollen daher primär interne und niederschwellige Konfliktlösungsverfahren, allenfalls extern geführte Verfahren im Vordergrund stehen. Bei Konflikten können die Anstellungsbehörde sowie die oder der Angestellte an das Personalamt gelangen, um Lösungsmöglichkeiten abzuklären. Auf Verlangen einer Partei bietet das Personalamt den Konfliktparteien ein internes oder externes Konfliktlösungsverfahren an. Die konkrete Ausgestaltung des Konfliktlösungsverfahrens wird in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

Aufgrund dieser Darlegungen lehnt der Regierungsrat die Einführung einer Ombudsstelle ab. Er hält an seinem Antrag in 1. Lesung fest.

Art. 72 Gleichstellungsgesetz

Art. 72 Abs. 1: Diese Bestimmung wird aufgehoben, weil es nur noch öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse gibt (Art. 71) und der Rechtsschutz generell in Art. 70 geregelt ist.



Gesetz über den Spitalverbund Appenzell Ausserrhoden (Spitalverbundgesetz; SVARG; bGS 812.11)

Art. 6 c) Zuständigkeit

Art. 6 Abs. 1 lit. i: Diese neue Bestimmung ist notwendig, damit eine klare Zuständigkeit für einen besonderen Teil der Ärzteschaft besteht. Die Belegärzte sind keine Angestellten mit einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis. Sie sind private Nutzer der Infrastruktur des SVAR. Für diese Nutzung muss der Verwaltungsrat die vertraglichen Rahmenbedingungen festlegen.

Art. 6 Abs. 1 lit. t: Als Grundlage für die Arbeit der Funktionsbewertungskommission bedarf es eines Reglements. Dieses erlässt der Verwaltungsrat.

Art. 14 Massgebliches Personalrecht

Art. 14 Abs. 1: Zur Klarstellung wird die Anwendbarkeit des Personalgesetzes und der Besoldungsverordnung ausdrücklich festgehalten. Die einschlägigen Ausführungsbestimmungen für den SVAR erlässt der Verwaltungsrat.

Art. 14 Abs. 2: Für bestimmte Anstellungsverhältnisse schafft diese Bestimmung die Möglichkeit, von der Besoldungsverordnung abzuweichen. Die Bestimmung ist etwas weiter gefasst als der bisherige Art. 15 SVARG. Nicht mehr nur für im Einzelnen begründete Ausnahmefälle, sondern für ganze Personenkategorien kann der Verwaltungsrat eine abweichende Entlohnung festlegen. Diese Erweiterung ist notwendig, weil zukünftig auch der SVAR nur noch öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse begründen kann. Ein Ausweichen in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse ist nicht mehr möglich.

Art. 15 Besondere Anstellungsbedingungen

Art. 15 Abs. 1: Diese Bestimmung kann gänzlich aufgehoben werden, da die Kompetenz des SVAR für abweichende Regelungen systematisch richtig in der Ergänzung von Art. 14 Abs. 2 festgehalten ist. Zudem soll die Redundanz zu Art. 34 Abs. 5 PG vermieden werden.

C. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Praxisgemäss liegt diesem Bericht und Antrag ein departementaler Vorentwurf der zu revidierenden Personalverordnung bei. Dem Regierungsrat werden zu den Themen Gesundheits- und Case-Management sowie Konfliktlösungsverfahren bis Ende August 2016 detaillierte Konzeptionen und Lösungsansätze zur Beschlussfassung präsentiert werden. Auf dieser Grundlage wird der Regierungsrat die Personalverordnung nach der 2. Lesung des Personalgesetzes weiter überarbeiten und sich zur Beschlussfassung vorlegen lassen.

2. Finanziell

In Ergänzung zu den gemachten Aussagen in der 1. Lesung finden sich nachstehend die finanziellen Auswirkungen zum Vaterschaftsurlaub sowie zum Gesundheits- und Case-Management.



Vaterschaftsurlaub (Art. 54a)

Zu den finanziellen Auswirkungen des Vaterschaftsurlaubs sollen nachstehend auch die Angaben aus dem SVAR dargestellt werden.

| Mehrkosten bei Einführung Vaterschaftsurlaub KVAR, SVAR | | |
|---|--|--|
| Organisation | Gesamtkosten pro Jahr (theoretisch) | Anteil an der jährlichen Lohnsumme in % |
| KVAR | Fr. 56'000 | 0.07 |
| SVAR | Fr. 30'000 | 0.03 |
| Total | Fr. 86'000 | 0.04 |

Die finanziellen Auswirkungen auf die Volksschule sind im Bericht und Antrag zur Teilrevision der Anstellungsverordnung Volksschule dargestellt.

Gesundheits- und Case-Management (Art. 64a)

Die finanziellen Auswirkungen sind in den Tabellen 1 bis 4 ersichtlich.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Personalgesetzes in zweiter Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

sign. Matthias Weishaupt

sign. Roger Nobs

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

- | | |
|-------------|---|
| Beilage 1.1 | Gesetzesentwurf |
| Beilage 1.2 | Synopse |
| Beilage 1.3 | Departementaler Vorentwurf zur Personalverordnung |
| Beilage 1.4 | Volksdiskussionsbeiträge |