



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zur

Revision der Personalverordnung (Anpassung Mutterschaftsurlaub und Änderung Anstellungszuständigkeit)

1. Ausgangslage

Auf den 1. Juli 2021 sind verschiedene Gesetzesänderungen im Bereich der Mutterschaftsversicherung in Kraft getreten. Unter anderem hat das Bundesparlament am 18. Dezember 2020 beschlossen, die Mutterschaftsversicherung zeitlich auszudehnen, wenn ein Neugeborenes unmittelbar nach der Geburt für längere Zeit im Spital verweilen muss. Die Referendumsfrist ist erst am 10. April 2021 abgelaufen, weshalb dieser Punkt nicht im Rahmen der Revision der Personalverordnung vom 8. Februar 2021 behandelt werden konnte.

Im Bericht über die Strukturüberprüfung der Standeskommission hat der externe Gutachter empfohlen, die Aufgaben der Standeskommission zu überprüfen. Wo dies sinnvoll sei, solle eine Übertragung an die Departemente vorgenommen werden, um der Standeskommission mehr Raum einzuräumen, damit sie sich verstärkt mit strategischen Themen beschäftigen kann. In ihrem Ergänzungsbericht zur externen Strukturuntersuchung vom 20. Oktober 2020 hat sich die Standeskommission bereit erklärt, diese Aufgabe an die Hand zu nehmen. Inzwischen hat die Standeskommission die versprochene Aufgabenüberprüfung für sich vorgenommen. In einem ersten Schritt möchte sie eine Aufgabenverlagerung im Personalbereich umsetzen.

Die Verlagerung eines wesentlichen Teils der Personalkompetenzen auf die Departemente hat auch Auswirkungen auf die Ratskanzlei. Für sie ist festzulegen, wer die neuen Personalbefugnisse wahrnimmt. Da die Ratschreiberin oder der Ratschreiber die Ratskanzlei leitet, werden sie dieser Person übertragen.

Am 16. August 2021 hat die Standeskommission beschlossen, das Personalamt neu auszurichten. Der bisherige Auftrag für die Administrierung der Personalverwaltung soll so erweitert werden, dass künftig die strategische Personalplanung und die Personalentwicklung verstärkt wahrgenommen werden können. Auf der Stufe der Personalverordnung (GS 172.310) sind hierfür Nachführungen nötig.

Schliesslich wird die Revision genutzt, um einzelne weitere Anpassungen vorzunehmen.

2. Mutterschaftsversicherung

2.1. Änderung im Bundesrecht

Mit der Revision des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG, SR 834.1) vom 18. Dezember 2020 hat das Bundesparlament eine Ergänzung der bisherigen Regelung über die Mutterschaftsversicherung beschlossen. Die Entschädigungsdauer bei Mutterschaft beträgt nach wie vor grundsätzlich 98 Tage. Neu verlängert sich jedoch der Anspruch, wenn ein Neugeborenes unmittelbar nach der Geburt während mindestens zwei Wochen im Spital bleiben muss. Die Verlängerung umfasst nach Art. 16c Abs. 3 EOG maximal 56 Tage. Diese Dauer wird der Entschädigungsdauer der Mutterschaftsversicherung hinzuge-rechnet.

Gleichzeitig mit dieser Neuerung hat der Bundesgesetzgeber auch das Obligationenrecht (OR, SR 220) angepasst. Nach Art. 329f Abs. 2 OR verlängert sich der Mutterschaftsurlaub bei einer Hospitalisierung des Neugeborenen um die verlängerte Dauer der Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung.

Die beiden Neuerungen wurden auf den 1. Juli 2021 in Kraft gesetzt. Die Referendumsfrist für die Neuregelung lief am 10. April 2021 ungenutzt ab.

2.2. Nachvollzug im kantonalen Recht

Für die kantonalen Angestellten ist der Mutterschaftsurlaub in Art. 31 PeV geregelt. Der Urlaub beträgt gemäss heutigem Recht 14 Wochen oder 98 Tage. Eine Verlängerung für besondere Fälle ist nicht vorgesehen.

Seit dem 1. Juli 2021 gilt für die gesamte Privatwirtschaft die Neuregelung mit der Verlängerung bei längeren Spitalaufenthalten von Neugeborenen. Die Standeskommission ist der Auffassung, dass diese Neuerung auch für die Mitarbeiterinnen der kantonalen Verwaltung und der Anstalten gelten soll.

Für die Standeskommission ist es wichtig, dass in solchen schwierigen Situationen die Mutter bei ihrem Kind bleiben kann und der bezahlte Urlaub um diese Zeit verlängert wird. Sie beantragt daher dem Grossen Rat eine Ergänzung der Mutterschaftsregelung in Art. 31 PeV.

2.3. Vollzug

Die Prüfung des Anspruchs auf Verlängerung wegen gesundheitlicher Probleme wird in der Praxis durch die Ausgleichskasse vorgenommen. Gelangt sie zum Schluss, dass die Anspruchsvoraussetzungen für die Verlängerung der Mutterschaftsentschädigung erfüllt sind, verlängert sich automatisch auch der Mutterschaftsurlaub. Eine zusätzliche Prüfung durch den Arbeitgeber ist nicht erforderlich.

2.4. Kosten

Der Fall, dass ein Neugeborenes länger als zwei Wochen im Spital bleiben muss, dürfte in der kantonalen Verwaltung selten sein. Auf der Grundlage der gesamtschweizerischen Spitalstatistik 2015 lässt sich sagen, dass solche Situationen ungefähr in 1.5% aller Geburten eintreten. In den letzten 10 Jahren ergaben sich bei Mitarbeiterinnen der kantonalen Verwaltung im Durchschnitt 4.2 Geburten pro Jahr. Bei einer Quote von 1.5% der Fälle, in denen ein Neugeborenes nach der Geburt länger als zwei Wochen im Spital verweilte, ist statistisch gesehen in der kantonalen Verwaltung ungefähr alle 15 Jahre ein solcher Fall zu erwarten. Der finanzielle Aufwand des Kantons für die maximale Verlängerung um acht Wochen ist bei dieser Sachlage als geringfügig einzustufen, zumal die Versicherung 80% der Kosten trägt.

3. Aufgabenübertragungen im Personalbereich

Die Standeskommission hat sich im Ergänzungsbericht zum externen Bericht «Analyse Strukturen Standeskommission» vom 20. Oktober 2020 bereit erklärt, die Frage einer Verlagerung bestimmter Aufgaben und Kompetenzen an die Departemente zu prüfen. Sie hat hierzu die erforderlichen internen Abklärungen vorgenommen.

Das grösste Potenzial besteht im Personalbereich. Heute ist die Standeskommission für eine Vielzahl von operativen Personalfragen verantwortlich. Sie nimmt praktisch alle Wahlen vor und

ist entsprechend für die Ausschreibungen verantwortlich, für eine damit verbundene allfällige Wohnsitzverpflichtung, für die Anordnung von Gesundheitsprüfungen, die Festlegung von Besoldungen im Stundenlohn und für die Gewährung von Urlauben. Diese Fragen sind aus heutiger Sicht praktisch durchgehend operativ und gehören in die Verantwortung der Departemente. Die Standeskommission hat für diese Umlagerung eine Vorlage ausgearbeitet. Diese betrifft sowohl die Personalverordnung als auch den Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung (StKB PeV, GS 172.311).

Die grösste angestrebte Änderung in diesem Bereich bildet die Zuweisung eines Teils der Anstellungsbefugnis an die Departemente. Die Departementsvorstehenden sollen künftig Mitarbeitende bis zur Funktionsstufe 5 selbständig anstellen können. Sie sind dabei aber nach wie vor an den bewilligten Stellenplan gebunden, der von der Standeskommission erlassen und einzig durch sie geändert wird. Die Departemente können nur Stellen neu besetzen, die im Stellenplan enthalten sind. Auch beim Umfang der Pensen sind sie an den Stellenplan gebunden. Wollen sie eine Ausschreibung über den Rahmen des Stellenplans hinaus vornehmen, müssen sie zuerst die Standeskommission überzeugen, den Stellenplan anzupassen. Um bei den Löhnen Ausreisser zu vermeiden, ist eine Koordination via Personalamt vorgesehen. Bei Differenzen in der Lohnfrage bleibt die Standeskommission zuständig.

Mit der Abgrenzung bei der Funktionsstufe 5 werden künftig einfachere Funktionen bis hin zum Sekretariatspersonal einschliesslich einfacherer Sachbearbeitungsstellen durch die Departementsvorstehenden besetzt. Ab der Stufe 6 beginnen die anspruchsvolleren Sachbearbeitungsfunktionen und vereinzelt auch schon Stellvertretungen von Amts- oder Bereichsleitungen. Für diese Anstellungen möchte die Standeskommission als Gremium zuständig bleiben.

Die Änderung der Anstellungszuständigkeit betrifft an sich einzig den Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung. Sie hat aber auch gewisse Auswirkungen auf die Personalverordnung. Sind die Departementsvorsteherin und die Departementsvorsteher für Anstellungen zuständig, müssen sie in diesen Fällen auch für die Ausschreibungen, die Wohnsitzfrage und die Gesundheitsprüfung verantwortlich sein. Diese Punkte sind in der Personalverordnung geregelt. Die Verordnung muss daher in verschiedenen Bestimmungen angepasst werden.

Für die Ratskanzlei wird festgestellt, dass sie für ihren Bereich sinngemäss die Personalbefugnisse eines Departements wahrnimmt. Der regierende Landammann bleibt oberster Verantwortungsträger für die Ratskanzlei. Die Funktion der politischen Führung soll aber von der operativen Aufgabe der organisatorischen und personellen Leitung der Ratskanzlei klarer abgegrenzt werden.

4. Neuausrichtung des Personalamts

Das Personalamt ist heute mehrheitlich operativ ausgerichtet. Es unterstützt die Personalbeschaffung und administriert die Personalverwaltung. So werden beispielsweise die Personal dossiers aller kantonalen Mitarbeitenden zentral auf dem Personalamt geführt. Das Personalamt ist damit heute als mehrheitlich reaktiv arbeitender Personaldienstleister positioniert.

Die Standeskommission hat am 16. August 2021 beschlossen, den Aufgabenbereich des Personalamts zu erweitern. Das Amt soll mehr strategische Aufträge im Personalbereich wahrnehmen. Die Personalplanung und -entwicklung soll damit bewusst gestärkt werden. Damit wird die Planung der Standeskommission verlässlicher und insgesamt besser steuerbar. Auch für die Departemente, Ämter und die Mitarbeitenden soll die Unterstützung in Personalfragen erweitert werden. Ein modernes Personalamt muss gegen innen und aussen als Dienstleister mit einem

breiten Angebot auftreten können. Die Ständekommission hat für den beschlossenen Entwicklungsschritt eine neue Stelle bewilligt.

Der Auftrag des Personalamts in Art. 4 PeV ist der Entwicklung folgend anzupassen.

5. Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei Pensionierungen

Gemäss heutiger Regelung endet das Arbeitsverhältnis mit dem Kanton mit Erreichen des AHV-Rentenalters (Art. 37 Abs. 1 PeV). Da für Frauen nach wie vor das AHV-Alter bei 64 Jahren liegt, enden die Arbeitsverhältnisse ein Jahr früher als bei den Männern. Dies hat Auswirkungen auf die Pensionskassenleistung. Zum einen können die Frauen ein Jahr weniger als die Männer ihr Sparkapital anhäufen. Zum anderen wird gemäss heutiger Regelung der Kantonalen Versicherungskasse bei einer Pensionierung mit 64 Jahren ein Abzug beim Umwandlungssatz vorgenommen. So gelangt ab Anfang 2023 bei einer Pensionierung im Alter von 65 Jahren ein Umwandlungssatz von 5.2% zur Anwendung, während dieser bei einer Pensionierung mit 64 Jahren 5.05% beträgt. Dieser tiefere Umwandlungssatz ist technisch gesehen richtig, da im Falle einer früheren Pensionierung mit einer längeren Rentenzahlung zu rechnen ist. Dass aber die Frauen mit der heutigen Regelung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei der Pensionierung in zweifacher Hinsicht schlechter gestellt sind, wird zunehmend als stossend empfunden.

Die Ständekommission möchte daher hinsichtlich der Möglichkeiten für die Arbeitsdauer bis zur Pensionierung eine Annäherung zwischen der Lösung für den Mann und die Frau herbeiführen. Die Frauen sollen wählen können, ob sie mit Erreichen des AHV-Alters aus dem Erwerb ausscheiden oder wie die Männer bis zum vollendeten 65. Altersjahr arbeiten wollen.

Eine vollständige Gleichstellung der Lösung erscheint der Ständekommission nicht sachgerecht, weil die Frauen bereits mit 64 Jahren einen Anspruch auf eine AHV-Rente haben, während dieser bei den Männern erst mit 65 Jahren entsteht. Es ist davon auszugehen, dass es nach wie vor Austritte von Frauen mit Erreichen des AHV-Alters, also mit 64 Jahren, geben wird. Wenn eine Mitarbeiterin aber noch ein Jahr länger arbeiten möchte, soll dies möglich sein. Die Frau muss hierzu lediglich eine schriftliche Erklärung ans Personalamt schicken. Das Personalamt wird ein entsprechendes Formular im Internet aufschalten.

Da der Rekrutierungsprozess für die Nachfolge in einigen Fällen mehr als ein halbes Jahr beansprucht, soll die schriftliche Erklärung ein Jahr vor Vollendung des 64. Lebensjahrs abgegeben werden.

6. Vernehmlassung bei den Personalverbänden

.....

7. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 3

Mit der Feststellung, dass die Ratskanzlei technisch gesehen mit dem Begriff des Departements mitgemeint ist, wird bewirkt, dass die entsprechenden Personalbefugnisse durch die operative Leitung der Ratskanzlei wahrgenommen werden. Gleichzeitig kann mit dem generellen Verweis erreicht werden, dass in der Personalverordnung und in den Ausführungserlassen nicht bei jeder Erwähnung des Departements zusätzlich noch der Sonderfall der Ratskanzlei geregelt werden muss.

Art. 4

Die bisherigen Aufgaben werden insbesondere mit den Themen Personalpolitik und Personalentwicklung ergänzt. Auch die Unterstützung von Vorgesetzten und Mitarbeitenden in Personalfragen aller Art wird stärker hervorgehoben.

Die Einzelheiten für den Auftrag an das Personalamt legt die Ständekommission fest. Dies entspricht ihrer Rolle als oberstes Leitungsorgan der Verwaltung.

Art. 7b

Gemäss Vorlage werden wesentliche Teile der personellen Verantwortung für Mitarbeitende bis zur Funktionsstufe 5 den Departementen übertragen. Dazu gehört neben der Anstellungskompetenz auch die Anordnung von vertrauensärztlichen Untersuchungen in begründeten Fällen.

Art. 8

Sind die Departementsvorstehenden für die Anstellung der Mitarbeitenden bis zur Funktionsstufe 5 sowie für Aushilfen und Praktikantinnen und Praktikanten zuständig, müssen sie auch darüber entscheiden, ob und in welcher Weise eine Ausschreibung vorzunehmen ist. Das für die Anstellung zuständige Organ muss entscheiden, in welchen Medien und auf welchen Kanälen die Ausschreibung vorgenommen und in welchen Fällen wegen besonderer Umstände auf eine Ausschreibung verzichtet wird.

Eine materielle Änderung der Voraussetzungen, unter denen ein Verzicht auf eine Ausschreibung möglich ist, wird nicht vorgenommen. Nach wie vor soll es so sein, dass nur in begründeten Ausnahmefällen, namentlich bei internen Umbesetzungen, darauf verzichtet werden kann.

Art. 9

Auch über die Anordnung einer allfälligen Wohnsitzpflicht ist im Zusammenhang mit der Vornahme einer Anstellung zu entscheiden. Der Entscheid gehört zu den Aufgaben des Organs, das für die Anstellung zuständig ist. Inhaltlich verhält es sich so, dass solche Anordnungen nur in seltenen Fällen überhaupt möglich sind.

Art. 9a

Sind für eine Arbeit bestimmte gesundheitliche Voraussetzungen unabdingbar oder ergeben sich im Rahmen des Rekrutierungsprozesses Zweifel wegen der gesundheitlichen Eignung einer Person, obliegt es dem Anstellungsorgan, die erforderliche medizinische Abklärung anzuordnen. Sie muss darüber entscheiden, ob eine Gesundheitsprüfung durchgeführt werden muss.

Art. 12

Den Mitarbeitenden stehen in jedem Kalenderjahr 25 bezahlte Ferientage zur Verfügung. Ab dem vollendeten 50. Altersjahr sind es 30 Tage. In der Praxis wird diese Bestimmung so gehandhabt, dass im Kalenderjahr, in welchem das 50. Altersjahr vollendet wird, der Ferienanspruch 30 Tage beträgt. Diese Praxis soll in Art. 12 PeV klarer zum Ausdruck kommen. Die Bestimmung wird daher leicht umformuliert.

Art. 15

Die Zuständigkeit für die Gewährung von unbezahltem Urlaub soll ebenfalls wechseln. Hier soll die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher für den Entscheid zuständig sein. Die Zuständigkeitsregelung wird im Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung vorgenommen. In der Personalverordnung ist lediglich die Vorgabe zu streichen, dass die Standeskommission für die Gewährung von unbezahltem Urlaub zuständig ist.

Art. 22

Die Bestimmung regelt die Neuzuweisung von Arbeit in Fällen, in denen wegen strukturellen oder anderen Entwicklungen die an sich vereinbarte Arbeitszuweisung nicht mehr möglich oder sinnvoll ist. Diese Konstellation hat sich teilweise in der Corona-Pandemie ergeben, weil vorübergehend andere Arbeiten als üblich in den Vordergrund rückten und die bisherigen Arbeiten ganz oder teilweise dahinfielen. In solchen Fällen mussten vorübergehend neue Arbeiten zugewiesen werden.

Da die Neuzuweisung immer auch mit dem Arbeitsfeld gemäss Anstellungsvertrag zusammenhängt, sollte für die Beurteilung und den Entscheid das Anstellungsorgan zuständig sein.

Art. 23

Die Frage der Ausübung von Nebenbeschäftigungen oder öffentlichen Ämtern spielt regelmässig schon bei Anstellungen eine Rolle. Sie sollte daher ebenfalls in die Entscheidkompetenz des Anstellungsorgans fallen.

Art. 24

Bei der Bewilligung von Nebenbeschäftigungen und öffentlichen Ämtern liegt eine analoge Konstellation vor wie bei der Einschränkung oder beim Verbot solcher Tätigkeiten. Die Zuständigkeit sollte daher beim gleichen Organ liegen.

Art. 31

Hier wird die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs in Fällen umgesetzt, in denen eine Verlängerung der Versicherungsleistung eintritt, weil ein Neugeborenes unmittelbar nach der Geburt für mehr als zwei Wochen im Spital bleiben muss.

Art. 35

Heute ist in dieser Bestimmung von der kantonalen Versicherungskasse die Rede. Der Begriff kantonal ist allerdings Teil des Namens und wird daher in der Praxis stets gross geschrieben.

Art. 36

Zwar wechselt mit der vorgeschlagenen Revision ein Teil der Zuständigkeit für Anstellungen an die Departemente. Für Kündigungen und für den Abschluss von Vereinbarungen bei einvernehmlichen Auflösungen von Arbeitsverhältnissen soll jedoch die Standeskommission grundsätzlich umfassend zuständig bleiben. Es handelt sich um wenige Fälle, die aber gleichzeitig für die beteiligten Parteien von grosser Bedeutung sind. In dieser Konstellation erscheint es richtig, die Zuständigkeit weiterhin bei der Standeskommission zu belassen. Damit kann auch eine einheitliche Praxis gewährleistet werden.

Lediglich für Aushilfen, Praktikantinnen und Praktikanten sowie ähnlichen Funktionen sollen Abweichungen möglich sein. Schon heute ist das Personalamt im Falle von Auflösungen von Lehrverhältnissen zuständig. Die Umsetzung dieser Ausnahmebestimmung wird im Standeskommissionsbeschluss zur Personalverordnung vorgenommen.

Art. 37 und Art. 37a

Die Einführung des Wahlrechts von Mitarbeiterinnen beim Altersrücktritt führt dazu, dass die heutige Bestimmung von Art. 37 überladen wird. Es wird daher für die vorzeitige Pensionierung eine neue Bestimmung geschaffen.

Nach heutigem Recht kann die Standeskommission nur in Ausnahmefällen eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses über das 65. Altersjahr hinaus bewilligen. Diese Regelung wird etwas geöffnet. Nach wie vor soll es aber so sein, dass solche Verlängerungen nur gewährt werden, wenn sie erforderlich und betrieblich möglich sind.

Art. 40

Die in der bisherigen Übergangsbestimmung geregelten beiden Sachverhalte sind inzwischen erledigt. Abs. 1 und Abs. 2 können daher aufgehoben werden.

Neu können Mitarbeiterinnen von sich aus eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses bis zur Vollendung des 65. Altersjahrs bewirken. Die dafür erforderliche Erklärung muss ein Jahr im Voraus gestellt werden. Fällt die Inkraftsetzung der Änderung in diese Zeit, können die betroffenen Mitarbeiterinnen keine Verlängerung nach Art. 37 stellen, weil die dort festgelegte Frist nicht eingehalten werden kann. Diesen Mitarbeiterinnen wird mit einer Übergangsbestimmung die Möglichkeit einer im Vergleich zu heute vereinfachten Verlängerung ermöglicht. Sie können ein Gesuch stellen, das bewilligt wird, wenn sich die Verlängerung betrieblich einrichten lässt. Dies dürfte in der Praxis höchstens dann nicht möglich sein, wenn die Nachfolge bereits ausgeschrieben oder gewählt ist.

Für die mit der neuen Vorlage vorgeschlagenen Änderungen scheinen Übergangsregelungen entbehrlich. Soweit es um Zuständigkeitswechsel geht, sind für Entscheide nach dem Inkrafttreten sofort die neuen Organe verantwortlich. Dossiers zu laufenden Verfahren wären zu überweisen.

Hinsichtlich des möglichen Falls einer Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs wegen gesundheitlicher Probleme des Neugeborenen ist die Regelung in Art. 31 Abs. 2 so gehalten, dass auch Fälle miterfasst sind. Ist also die Hospitalisierung des Neugeborenen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits abgeschlossen, verlängert sich der Mutterschaftsurlaub trotzdem, weil die Versicherung die Taggelder auch in diesen Fällen auszahlt.

8. Inkrafttreten

Es ist vorgesehen, die Vorlage auf den 1. April 2022 in Kraft zu setzen. Dies ist ohne weiteres möglich, da die Revision keine Änderungen enthält, die eng mit dem Kalenderjahr zusammenhängen.

9. Antrag

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

Appenzell,

Namens Landammann und Ständekommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Dähler

Markus Dörig