



Bericht der parlamentarischen Kommission an den Einwohnerrat

Teilrevision Personalreglement

Sehr geehrte Frau Einwohnerratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Einwohnerrätinnen
Sehr geehrte Herren Einwohnerräte

1. Ausgangslage

An der Einwohnerratssitzung vom 17. Juni 2020 hat der Einwohnerrat eine besondere parlamentarische Kommission (PK) zur Vorberatung der Teilrevision des Personalreglements in folgender Zusammensetzung gewählt

Eva Schläpfer (Gewerbe/PU) Kommissionspräsidentin
André Fuchs (FDP)
Jürg Kaufmann (SVP)
Michael Kellenberger (SP)
Nadja Koch (CVP)

Die Kommission stützte sich bei ihrer Beratung auf folgende Unterlagen

- Bericht und Antrag des Gemeinderates an den Einwohnerrat vom 4. Juni 2020
Beilagen zum Bericht und Antrag des Gemeinderates
 - 1.1 Personalreglement Teil-Revisionsentwurf 21. Januar 2020
 - 1.2 Personalreglement (SRV 17) der Gemeinde Herisau: Teil-Revisionsentwurf (nach 2. Lesung GR 21.01.2020)
 - 1.3 Teil-Revision Personalreglement / Auswertung Vernehmlassung
 - 1.4 Personalverordnung (SRV 17.1) der Gemeinde Herisau: Teil-Revisionsentwurf (Synopsis nach 2. Lesung GR 21.01.2020)
- Personalgesetz AR (Stand 01.06.2019)

Die Kommission hat den Gesetzesentwurf zur Teilrevision des Personalgesetzes an drei Sitzungen behandelt.

Im Rahmen der zweiten Sitzung beantwortete Gemeindeschreiber Thomas Baumgartner die offenen Fragen der Kommission. Für seine fundierten und ausführlichen Erklärungen danken wir ihm an dieser Stelle herzlich.

2. Vernehmlassung

Die im Rahmen der Vernehmlassung eingegangenen Antworten zur Teilrevision des Personalreglements standen der PK zur Verfügung. Auszüge aus den Stellungnahmen sind in der Beilage 1.3. zusammengefasst und vom Gemeinderat kommentiert. Einige Überlegungen der Vernehmlassungsteilnehmenden sind in die Entscheidungen der PK miteingeflossen.



3. Grundsätzliche Überlegungen

Der Einwohnerrat hat über die Teilrevision des Personalreglements zu beschliessen. Der Gemeinderat unterbreitet dazu dem Einwohnerrat den Revisionsentwurf. Er gibt folgende Begründung an:

- Wahrung der bisher zum kantonalen Personalgesetz bewusst gesuchten Parität. (Das revidierte Personalgesetz ist seit dem 1. Januar 2017 rechtskräftig).
- Beschränkter Änderungsbedarf aus der bisherigen Anwendung des Personalreglements.

Die Vernehmlassungsfrist dauerte vom 23. August bis zum 31. Oktober 2019.

Für Parteien und Verbände bestand in dieser Zeit die Möglichkeit, sich schriftlich zur Teilrevision zu äussern. Die Revision des Personalreglements bedarf der Zustimmung des Einwohnerrates. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum. Die Ausarbeitung der Personalverordnung ist alleinige Kompetenz des Gemeinderats.

Allgemein ist festzuhalten: Der Einwohnerrat hat die Möglichkeit zu den vom Gemeinderat vorgeschlagenen Änderungen Stellung zu nehmen. Nicht zur Debatte stehen nicht revidierte Artikel. Werden von einem oder mehreren Mitgliedern des Einwohnerrates oder von einer Fraktion zusätzliche Änderungen angestrebt, so sind diese mittels Motion oder Postulat (Art. 51 Abs. 1 Geschäftsreglement Einwohnerrat, SRV 13) einzureichen.

In der Folge äussert sich die PK daher ausschliesslich zu den zur Verhandlung stehenden Änderungen des Personalreglements.

Mit der Einladung zur Vernehmlassung hat der Gemeinderat zudem eine Diskussion zur Ausrichtung einer Wohnsitzzulage angestossen. Die PK schliesst sich aufgrund der Umfrage-Ergebnisse dem Gemeinderat an und befürwortet eine derzeitige «Ad-acta-Legung» dieser Thematik.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

In der Detailberatung hat sich die PK mit den einzelnen geänderten Bestimmungen des Personalreglements auseinandergesetzt. Dabei hat die PK den Fokus auch auf die vom Gemeinderat angestrebte Parität zum Personalgesetz des Kantons Appenzell Auserrhoden gelegt. In der Folge werden die Erläuterungen zu jenen Artikeln aufgeführt, die innerhalb der PK zu Fragen/Diskussionen führten.

Nicht ausführlich erwähnt werden Artikel, die aufgrund der Einführung des einheitlichen Begriffs «Anstellungsbehörde» geändert wurden, diejenigen, bei denen der Wortlaut aus dem Personalgesetz des Kantons übernommen wurde und/oder die weder bei den Vernehmlassungsteilnehmenden noch den PK-Mitgliedern zu Diskussionen führten.

Artikel 1

Keine Anmerkung

Artikel 2

Mit der Ergänzung «Der Gemeinderat regelt die Arbeitsverhältnisse der Auszubildenden» wird der Status der Lernenden bereits im Personalreglement und nicht mehr «erst» wie bis anhin in der Personalverordnung verankert. Dies wertet die PK als positiv.

Artikel 4 Abs. 5

Die PK erachtet es als erfreulich, dass der Gemeinderat auf die Streichung des zweiten Teilsatzes im besagten Absatz verzichtet.

Artikel 5 – 7

Keine Anmerkung



Artikel 9 lit. b

«Das Arbeitsverhältnis endet: b) mit vorzeitiger Pensionierung». Die vorzeitige Pensionierung ist ein individueller «emotionaler» Akt. Eine Leistungspflicht zugunsten der/des Mitarbeitenden bis zur Erreichung des ordentlichen Pensionsalters ergibt sich aus Sicht der Arbeitgeberin keine. Das heisst, eine vorzeitige Pensionierung ist de facto eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch Arbeitnehmende. (Daraus folgt auch die Aufhebung des Artikel 11)

Artikel 10 Abs. 2

Auf die Gesuchreifezeit von sechs Monaten wird verzichtet. Dies gründet in der Tatsache, dass in der Praxis Nachfolgeprozesse längerfristig (mehr als sechs Monate) im Voraus geplant werden. Mit der Formulierung «in gegenseitigem Einvernehmen» wird zudem die Interessenslage zwischen Arbeitgeberin und Arbeitnehmenden ausgeglichen.

Artikel 11

Siehe Anmerkung zu Artikel 9 lit b. Keine zusätzlichen Anmerkungen.

Artikel 12

Der Umfang der möglichen Entschädigung von maximal sechs Monatslöhnen gab zu reden. Die Praxis zeigt, dass es unter besonderen Umständen zu einer Freistellung mit Lohnfortzahlung bis zum ordentlichen Kündigungstermin kommen kann (also keine Entschädigung gesprochen wird).

Der Inhalt respektive das Ausmass einer Entschädigungsvereinbarung ist sowohl abhängig vom Prozessrisiko wie auch von der Gefahr des öffentlichen Schadens, der unter Umständen angerichtet werden könnte. Da tatsächlich problembehaftete einvernehmliche Aufhebungen des Arbeitsverhältnisses erfahrungsgemäss eher in der Besoldungsklasse 13 und höher vorkommen, ist die Entschädigungsvereinbarung in diesen Fällen so oder so Sache des Gemeinderates.

Artikel 15 Abs. 4

Aufhebung von «Kündigungen sind dem Gemeinderat zur Kenntnis zu bringen». Die Aufhebung dieses Absatzes bedeutet nicht, dass der Gemeinderat über Kündigungen in Unkenntnis bleibt. Es handelt sich hier vielmehr um eine formelle Anpassung, die unter dem Gesichtspunkt «Verhältnismässigkeit» zu betrachten ist.

Artikel 16

Keine Anmerkung

Artikel 18

Die Parität zum Kanton ist mit dem Revisionsentwurf nicht gegeben (vgl. Artikel 27 Absatz 1 Personalgesetz, bGS 142.21). Dies trotz der Tatsache, dass die bisherige Praxis der Gemeinde Herisau zeigt, dass der Personaldienst ausnahmslos beigezogen wird und eine Gewährleistung zudem in der Personalverordnung mit Art. 32 Abs. 1 gegeben ist.

Die PK stellt folgenden Abänderungsantrag:

Art. 18 Abs. 1 (neu), Abs. 2 (bisher Abs. 1, unverändert), Abs. 3 (bisher Abs. 2, Änderung gemäss Antrag des Gemeinderates)

¹ Beabsichtigt die Anstellungsbehörde die Kündigung des Arbeitsverhältnisses, ist der Personaldienst beizuziehen.

² Der oder dem Angestellten ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Ist ein sofortiger Entscheid im öffentlichen Interesse notwendig, muss die Anhörung so bald als möglich nachgeholt werden.



³ Jede Kündigung hat schriftlich zu erfolgen. Die Kündigung durch die Anstellungsbehörde erfolgt in Form einer Verfügung.

Artikel 19 – 29

Keine Anmerkung

Artikel 31

Abs. 3

Dieser Absatz kann gestrichen werden, da er im Vorsorgereglement der Pensionskasse AR (gültig ab 1.1.2018) verankert ist. Dieses besagt: «In die Pensionskasse AR aufgenommen werden Arbeitnehmende mit einem Jahreslohn, der die Eintrittsschwelle von $\frac{6}{8}$ der maximalen AHV-Altersrente übersteigt [...] Die Geschäftsführung kann einem Arbeitnehmenden mit einem niedrigeren Jahreslohn im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber den Beitritt bewilligen.»

Abs. 4

Die Aufhebung dieses Absatzes ist in der PK unbestritten, da der Grundsatz betreffend Anschluss an die Pensionskasse A. Rh in Absatz 1 definiert wird, was in der Konsequenz die Unterstellung unter das Gesetz über die Pensionskasse AR und das Vorsorgereglement der Pensionskasse AR beinhaltet.

Artikel 34 – 38

Keine Anmerkung

Artikel 39

Abs. 4: Die PK unterstützt die Änderung. Dienstaltersgeschenke sind als Dank für geleistete Dienste zu verstehen. Dieser Dank gebührt auch Mitarbeitenden, die sich entscheiden, nicht mehr für die Gemeinde tätig zu sein.

Artikel 40 bis 42

Keine Anmerkung

Artikel 44 Abs. 5

«Der Gemeinderat kann im Zusammenhang mit der Feiertagsregelung pro Jahr einen arbeitsfreien Tag festlegen. Bei besonderen Umständen kann ein weiterer arbeitsfreier Tag gewährt werden.»

Die PK beachtet diesen Absatz kritisch. Zwar wird die Parität zum Kanton hergestellt, doch stellt sich hier die Frage, ob die Gemeinde Herisau – welche bereits jetzt eine grosszügige Ferien- und Feiertagsregelung kennt – diese erweitern soll. Dies kann zwar die Attraktivität steigern, steht aber in Diskrepanz zu dem, was die Wirtschaft / das Gewerbe anbieten kann. Damit wird nach Ansicht der PK unter Umständen ein «Gemeinde-Angestellten-Status» untermauert, der in der Bevölkerung auf Missstimmung oder gar Unverständnis stossen könnte. Auf einen Abänderungsantrag verzichtet die PK.

Artikel 46

Allgemeine Bemerkung: Der Personaldienst der Gemeinde Herisau informiert bei unbezahltem Urlaub über den aussetzenden Versicherungsschutz und empfiehlt eine Abredeversicherung abzuschliessen. Dieses Dokument muss vom Mitarbeitenden (mit-)unterschrieben werden, gleichzeitig erhält er/sie vom Personaldienst das dafür notwendige Formular.

Artikel 47a

Die PK empfiehlt die Beratung dieses Artikels in der ersten Lesung vom 16. September 2020 auszuklammern und beantragt die Durchführung einer zweiten Lesung (vgl. Art. 34 Abs. 2 Geschäftsreglement Einwohnerrat, SRV 13). Begründet ist dieser Antrag in der Eidgenössischen Abstimmung vom 27. September 2020 über die Änderung des Bundesgesetzes über den



Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft mit den für das Herisauer Personalreglement relevanten Eckwerten: Vaterschaftsurlaub von zehn Tagen, zu beziehen in den ersten sechs Monaten nach der Geburt des Kindes (tageweiser Bezug möglich). Die PK erachtet eine vorgängige Debatte über die Anzahl Tage Vaterschaftsurlaub und die Parität zum Kanton (oder eben nicht) im Einwohnerrat als nicht zweckdienlich.

Artikel 49 bis 59

Keine Anmerkung

Artikel 61

Aufhebung des Artikels «Der Konsum von Alkohol und anderen Drogen während der Arbeitszeit ist verboten.» Die PK befürwortet die Streichung. Gegen fehlbare Mitarbeitende können auch ohne diesen Artikel Haftungsansprüche geltend gemacht oder disziplinarische Massnahmen ergriffen werden (Artikel 54 Personalreglement). Die Begründung des Gemeinderates, die Regelung sei nicht mehr «zeitgemäss» hingegen betrachtet die PK als unglücklich gewählt, hat dieses Thema doch mitnichten an Brisanz verloren.

Artikel 62 bis 65

Keine Anmerkung

5. Zusammenfassung

In der Folge werden die von der PK empfohlenen und/oder als kritisch beurteilten Artikel nochmals aufgeführt.

Artikel 18 Absatz 1 neu: Die PK beantragt, den Wortlaut des kantonalen Personalgesetzes zu übernehmen.

Artikel 44: Die PK empfiehlt trotz der Paritätsbestrebung ein kritisches Überdenken von Absatz 5.

Artikel 47a (neu): Die PK empfiehlt die Verschiebung der Beratung auf die Dezembersitzung des Einwohnerrates, Durchführung einer zweiten Lesung.

Alle anderen Änderungen empfiehlt die PK zur Annahme.

6. Antrag

Die vorbereitende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. Vertagung der Beratung zu Artikel 47a (neu) und Durchführung einer zweiten Lesung;
3. der Teil-Revision des Personalreglementes in den übrigen Teilen, vorbehaltlich einer allfälligen Abänderung zu Art. 44 Abs. 5 neu, mit der von der parlamentarischen Kommission vorgeschlagenen Abänderung in erster Lesung zuzustimmen.

Im Namen der vorbereitenden parlamentarischen Kommission

Eva Schläpfer, Präsidentin