



Herisau, 16. Januar 2024

## **Teilrevision Besoldungsverordnung (Vergünstigung öV-Abonnemente); Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf**

### **A. Ausgangslage**

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden will sich als fortschrittlicher und kompetitiver Arbeitgeber positionieren. Zugleich setzt er sich ein für eine umweltfreundlichere Mobilität und damit einhergehend für eine Verschiebung des Modalsplits zugunsten des öffentlichen Verkehrs (vgl. Ziele Nr. 5 und 6 im Regierungsprogramm 2020–2023). Eine Massnahme, welche die Erreichung dieser beiden Ziele gleichermaßen fördert, ist die Vergünstigung von öV-Abonnements zugunsten der Mitarbeitenden des Kantons.

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

Das geltende Personalrecht enthält keine Grundlage, die es dem Kanton generell erlauben würde, seinen Mitarbeitenden vergünstigte öV-Abonnemente zur Verfügung zu stellen bzw. sich an der Finanzierung solcher Abonnemente zu beteiligen. Art. 6 Abs. 1 des Reglements über die Entschädigung von Inkonvenienzen, Spesen, Pikettdienst und ausserordentliche Arbeitszeit (REIS; bGS 142.211.1) sieht lediglich vor, dass Angestellten bei häufigen Dienstfahrten die Kosten für ein Halbtax-Abonnement entschädigt werden. Da die Vergütung eines Halbtax-Abonnements an das Vorhandensein "häufiger Dienstfahrten" gekoppelt ist, fällt diese Leistung jedoch nicht in die Kategorie der Fringe Benefits. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Vergütung, die unter dem Aspekt des Ersatzes berufsbedingter Auslagen und somit gestützt auf Art. 37 Abs. 1 des Personalgesetzes (PG; bGS 142.21) bzw. Art. 12 Abs. 1 der Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) ausgerichtet wird.

Um künftig die Vergünstigung von öV-Abonnements unabhängig vom Vorhandensein allfälliger Dienstfahrten zu ermöglichen, soll eine entsprechende Grundlage in der Besoldungsverordnung (BVO; bGS 142.211) ge-



schaffen werden (Beilage 1). Ziel dieser neuen Regelung ist einerseits, unter den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowohl im dienstlichen als auch im ausserdienstlichen Kontext die Nutzung des öffentlichen Verkehrs zu fördern. Andererseits soll die neue Regelung einen Beitrag zur Steigerung bzw. zum Erhalt der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Appenzell Ausserrhoden als Arbeitgeber leisten.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Handlungsbedarf**

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

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

Innerhalb der Ostschweizer Kantone ist der Kanton Appenzell Ausserrhoden somit einer der wenigen, welcher zugunsten seiner Mitarbeitenden keine (dienstfahrtenunabhängigen) Vergünstigungen an Abonnemente zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs leistet. Diesen Rückstand gilt es aufzuholen und die Leistung von Vergünstigungen an Abonnemente zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs künftig auch für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Appenzell Ausserrhoden zu ermöglichen.

Durch die neu einzuführenden Abo-Vergünstigungen steigert der Kanton nicht nur seine Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit als Arbeitgeber, sondern leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Förderung einer umweltfreundlicheren Mobilität und zur Verschiebung des Modalsplits zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Die Möglichkeit zum Bezug vergünstigter öV-Abonnemente soll die Mitarbeitenden dazu bewegen, vom Individualverkehr auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Ein Umsteigeeffekt soll dabei nicht nur im dienstlichen Kontext oder in Bezug auf die Zurücklegung des Arbeitswegs erzielt werden. Vielmehr soll die Vergünstigung von öV-Abonnements, welche aufgrund ihres Geltungsbereichs weitläufig einsetzbar sind, dazu führen, dass das Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden insgesamt, also auch in der Freizeit, positiv beeinflusst wird.



## 2. Mögliche Abonnementsvergünstigungen

Mit der Schaffung einer neuen Bestimmung in der Besoldungsverordnung soll in erster Linie die Einführung des OSTWIND-Firmenabonnements ermöglicht werden. Im Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2024–2029, welches der Regierungsrat am 6. Juni 2023 erlassen hat und vom Kantonsrat am 30. Oktober 2023 genehmigt wurde, wurde die Einführung des OSTWIND-Firmenabonnements für das Personal der kantonalen Verwaltung als Massnahme zur Förderung einer emissionsarmen Mobilität aufgenommen. Im Kantonsrat stiess diese Massnahme auf keinerlei Widerstand.

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

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

## C. Erläuterungen zur neuen Verordnungsbestimmung

### Art. 14a Vergünstigte Abonnemente im öffentlichen Verkehr

In Abs. 1 wird der Grundsatz festgelegt, dass der Kanton die Nutzung des öffentlichen Verkehrs durch vergünstigte Abonnemente für seine Angestellten fördert. Welche Abonnemente den Angestellten vergünstigt werden, wie hoch diese Vergünstigungen sind und unter welchen Voraussetzungen die Angestellten Anspruch auf solche vergünstigte öV-Abonnemente haben, legt gestützt auf Abs. 3 der Regierungsrat fest. Eine detaillierte Regelung dieser Aspekte in der Besoldungsverordnung wäre nicht stufengerecht. Ein Vorentwurf der durch den Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen inklusive Erläuterungen liegt dem vorliegenden Bericht bei (Beilage 2 und 3).

Abs. 2 verpflichtet die Angestellten, Abonnemente, welche sie vom Arbeitgeber vergünstigt erhalten haben, für Dienstfahrten einzusetzen. Diese Regelung hat zur Folge, dass für Dienstfahrten, welche innerhalb des Geltungsbereichs des entsprechenden Abonnements mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden, keine



Spesenentschädigungen mehr geltend gemacht werden können. Weiterhin möglich bleibt die Rückvergütung von Kosten, die aufgrund eines berechtigten Klassenwechsels (vgl. Art. 6 Abs. 2 REIS) angefallen sind.

Nicht tangiert von der Regelung in Art. 14a Abs. 2 ist die Spesenentschädigung für Dienstfahrten, die mit dem Privatfahrzeug zurückgelegt werden. Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass Dienstfahrten gemäss der Regelung in Art. 12 Abs. 2 BVO primär mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückzulegen sind und die Verwendung eines Privatfahrzeugs bewilligungspflichtig ist. Die heute teilweise grosszügig gehandhabte Praxis zur Bewilligung von Dienstfahrten mit dem Privatfahrzeug gilt es mit der Einführung der Vergünstigungen von öV-Abonnements zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

## D. Auswirkungen

### 1. Finanziell

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## **2. Personell und organisatorisch**

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

## **3. Steuer- und sozialversicherungsrechtliche**

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

Beilage 1	Entwurf BVO
Beilage 2	Vorentwurf Ausführungsbestimmungen
Beilage 3	Vorentwurf Ausführungsbestimmungen mit Erläuterungen