

Schwyz, 23. März 2022

Gesetz über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates und der kantonalen Gerichte (Gesetz über die Magistratspersonen, MaG)

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht und Ausgangslage

Der Regierungsrat stimmte im Rahmen der Beantwortung des Postulats P 5/12 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“ den Feststellungen der Rechts- und Justizkommission zu, wonach die Ordnung der Rechtsverhältnisse der Magistratspersonen und der Beamten gegenüber dem Kanton einer Überprüfung bedarf.

Mit Beschluss Nr. 1004 vom 20. Oktober 2015 erteilte der Regierungsrat dem Finanzdepartement den Auftrag, die Anstellungsbedingungen für Magistratspersonen einheitlich zu regeln.

Die Arbeiten wurden in zwei Teilbereiche aufgeteilt. Mit der vorliegenden Vorlage werden in einem ersten Schritt die Anstellungsbedingungen für die Regierungsräte und für die voll- und teilamtlichen Richter der kantonalen Gerichte (nachfolgend „Richter“) geregelt. In einem zweiten Schritt werden in einer separaten Vorlage Anpassungen für das Personalrecht der übrigen Mitarbeitenden erarbeitet.

2. Revisionsziele und Grundzüge der Vorlage

Die Vorlage regelt die Rechtsstellung für die Mitglieder des Regierungsrates und für die voll- und teilamtlichen Richter der kantonalen Gerichte. Nicht dem Gesetz unterstellt sind die nebenamtlichen Richter. Für sie gilt das Gesetz über die Entschädigung der nebenamtlichen Richter, Erziehungsräte und ausserparlamentarischen Kommissionsmitglieder vom 29. Oktober 1997 (SRSZ 140.520). Aufgrund ihres geringen Pensums bedarf die Rechtsstellung der nebenamtlichen Richter im Gegensatz zu den voll- und teilamtlichen Richtern und den Mitgliedern des Regierungsrates keiner umfassenden Regelung. Dieser Geltungsbereich wird in einem ersten Abschnitt in § 1 umschrieben.

Die Abschnitte II. und III. enthalten je separat für die Mitglieder des Regierungsrates und die voll- und teilamtlichen Richter der kantonalen Gerichte unter anderem Bestimmungen über die Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen, die Besoldung inkl. Spesen, den Umgang mit Entschädigungen Dritter sowie die Abfindung bei Beendigung des Amtes in Folge Rücktritt oder Nichtwiederwahl. Der Abschnitt «IV. Gemeinsame Bestimmungen» enthält Bestimmungen, welche für die Mitglieder des

Regierungsrates und die Richter Anwendung finden. Geregelt wird die Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit und bei Mutterschaft sowie die Anwendbarkeit der Personalgesetzgebung betreffend die Gewährung von Rechtsschutz gemäss § 27 PG, Zulässigkeit der Geschenkkannahme, Dienstabwesenheit, Leistungen im Todesfall sowie den Rechtsschutz im Sinne der §§ 62 ff. PG bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis. Der fünfte und letzte Abschnitt regelt die Übergangsbestimmungen.

Gemäss Abschnitt „II. Mitglieder des Regierungsrates“ üben die Mitglieder des Regierungsrates ihre Tätigkeit im Vollamt aus. Die Besoldung des Regierungsrates basiert bisher auf dem Gesetz über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals vom 20. November 1968 (SRSZ 140.510). Die Funktion des Regierungsrates wurde unter den damaligen Verhältnissen als so genanntes Hauptamt betrachtet. Das bedeutete, dass für die Mitglieder des Regierungsrats weitere Mandate auf privater Basis möglich und geduldet waren. Bedingt durch die Entwicklungen und Veränderungen in den letzten 50 Jahren ist das Amt eines Regierungsrates auch im Kanton Schwyz heute als Vollamt zu betrachten und entsprechend zu entlönnen. Mit der vorgeschlagenen Besoldung wird sich der Kanton Schwyz im hinteren Mittelfeld platzieren.

Kern des Abschnittes „III. Richter“ bilden die Bestimmungen über die Beendigung des Amtes und die Abfindung. § 13 MaG regelt das Verfahren einer Nichtwiederwahl, insbesondere die Pflicht der vorberatenden Kommission des Kantonsrates, einen Richter in der Regel sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer anzuhören, sofern die Kommission beabsichtigt, ihn nicht mehr zur Wiederwahl vorzuschlagen. Wird ein Richter nicht mehr wiedergewählt, sieht die Vorlage eine Abfindung in der Höhe von einem bis maximal eineinhalb Jahreslöhnen vor.

3. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Der Gesetzesentwurf wurde durch eine interne Arbeitsgruppe unter der Leitung des Personalamtes erarbeitet. Er wurde anlässlich von zwei Aussprachen im Regierungsrat und mehreren Beratungen in der Staatswirtschaftskommission behandelt und überarbeitet. Die Gerichte wurden im Rahmen des internen Mitberichtsverfahrens in die Erarbeitung des Gesetzesentwurfes miteinbezogen.

Von Mitte November 2019 bis Ende Januar 2020 konnten sich die politischen Parteien, die Bezirks- und Gemeinderäte sowie Verbände und andere Institutionen (u.a. Ausgleichskasse Schwyz, Datenschutzbeauftragter Kanton Schwyz, H+I der Schwyzer Wirtschaftsverband) zum Entwurf äussern. Insgesamt sind 38 Antworten (einschliesslich zehn Verzichte) eingegangen.

Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen grundsätzlich eine zeitgemässe Regelung des Status der Magistratspersonen und eine zeitgemässe Entschädigung der Mitglieder des Regierungsrates. Die Schaffung eines Gesetzes betreffend die Rechtsstellung der Magistratspersonen wird nicht in Frage gestellt. Die Normen zu den Richterinnen und Richtern sind weitgehend unbestritten. Bei den Normen zu den Mitgliedern des Regierungsrates sind zu folgenden Themenbereiche abweichende Meinungen geäussert und entsprechende Änderungsanträge gestellt worden:

- Zu hoher Lohn (u.a. SVP, SP, JSVP)
- Zu hohe Abfindungen (u.a. SVP, SP, FDP, JSVP verschiedene Gemeinden)
- Kein Anspruch respektive tiefere Abfindung nach 65 (u.a. SVP, SP, FDP, JSVP verschiedene Gemeinden)
- Unterscheidung zwischen Rücktritt und Nichtwiederwahl nicht angebracht (u.a. SVP, SP, FDP, JSVP verschiedene Gemeinden)

Die grosse Mehrheit der Rechts- und Justizkommission vertritt die Auffassung, dass der mit der Vorlage vorgeschlagene Jahreslohn nicht reduziert werden soll. Eine Reduktion des Lohnes hätte im Vergleich zur geltenden Regelung eine Schlechterstellung zur Folge, zumal die Mitglieder des Regierungsrates mit der neuen Regelung keine entgeltlichen Mandate auf privater Basis mehr

ausführen dürfen (§ 2 Abs. 2) und sämtliche Honorare, Sitzungsgelder und andere Entschädigungen für Tätigkeiten im Rahmen der Amtsausübung der Staatskasse zufallen (§ 5). Hingegen wurde den Anliegen entsprochen, die Höhe der Abfindungen stark zu reduzieren sowie die Höhe der Abfindung nicht davon abhängig zu machen, ob ein Mitglied des Regierungsrates sein Amt in Folge Rücktritt oder Nichtwiederwahl beendet (vgl. § 6). Neu sieht die Vorlage bei Rücktritt und Nichtwiederwahl eine Abfindung bis maximal zwölf Monatslöhne vor. Die Abfindung bezweckt, dem Mitglied des Regierungsrates die berufliche Neuorientierung zu ermöglichen. Deshalb verringert sich der Anspruch im letzten Jahr vor dem Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters anteilmässig respektive entfällt vollständig, sofern das Mitglied des Regierungsrates im Zeitpunkt der Beendigung des Amtes Anspruch auf eine Rente der eidgenössischen Invalidenversicherung oder das ordentliche AHV-Rentenalter der Männer vollendet hat.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. Allgemeine Bestimmung

§ 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für die so genannten „Magistratspersonen“ des Kantons Schwyz, nämlich die Mitglieder des Regierungsrates und die voll- und teilamtlichen Richter der kantonalen Gerichte. Aufgrund ihrer Stellung kommt ihnen eine besondere Unabhängigkeit bei der Erledigung ihrer Aufgaben zu, weshalb eine Integration in das Personal- und Besoldungsgesetz vom 26. Juni 1991 (PG, SRSZ 145.110) als unzweckmässig erscheint. Viele Instrumente des Personalgesetzes, wie Weisungsbefolgungspflicht, Mitarbeiterbeurteilung usw. stehen mit der Unabhängigkeit der Magistratspersonen in Konflikt. Deshalb wird deren Rechtsstellung in einem besonderen Erlass geregelt. Wo es sinnvoll erscheint, die Bestimmungen der Personalgesetzgebung anzuwenden, enthält das Gesetz über die Magistratspersonen entsprechende Verweise (vgl. §§ 3 Abs. 3, 8, 9 Abs. 3, 10, 12 Abs. 1, 19). In diesen Fällen sind die Bestimmungen der Personalgesetzgebung lediglich analog anzuwenden. Damit wird sichergestellt, dass Bestimmungen, welche mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sind, keine Anwendung finden.

Nicht unter diesen Erlass fallen hingegen die nebenamtlichen Richter der kantonalen Gerichte. Die Abgrenzung zwischen voll- und teilamtlichen Richtern einerseits und den nebenamtlichen Richtern andererseits ergibt sich aus § 34 des Justizgesetzes vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) und der entsprechenden Gerichtsorganisation. Vollamtliche Richter sind in der Regel die Präsidenten und Vizepräsidenten der kantonalen Gerichte, welche jeweils einer Gerichtsabteilung vorstehen sowie Richter, welche ihre Tätigkeit hauptsächlich an einem kantonalen Gericht des Kantons Schwyz leisten. Teilamtliche Richter üben dieselben Funktionen wie die vollamtlichen aus, arbeiten aber bloss in einem Teilzeitpensum. Die weiteren Richter der Abteilungen, welche nur zu einem kleinen Nebenpensum walten, werden als nebenamtliche Richter im Sinne von § 34 Abs. 3 JG bezeichnet. Für sie gilt das Gesetz über die Entschädigung der nebenamtlichen Richter, Erziehungsräte und ausserparlamentarischen Kommissionsmitglieder vom 29. Oktober 1997 (SRSZ 140.520). Aufgrund ihres geringen Pensums bedarf ihre Rechtsstellung im Gegensatz zu den voll- und teilamtlichen Richtern und den Mitgliedern des Regierungsrates keiner umfassenden Regelung.

Im Rahmen des Mitberichtsverfahrens wurde angeregt, die Entschädigung der nebenamtlichen Richter zu erhöhen respektive zu überprüfen, inwiefern die Entschädigungsansätze noch zeitgemäss sind. Dieses Anliegen ist nicht im Rahmen der vorliegenden Revision zu behandeln, sondern bedarf eines separaten Auftrages. Entsprechend ist die Entschädigung der nebenamtlichen Richter, Erziehungsräte und ausserparlamentarischen Kommissionsmitglieder bei der nächsten Revision des gleichnamigen Gesetzes zu überprüfen.

II. Mitglieder des Regierungsrates

Die §§ 2 bis 7 gelten nur für die Mitglieder des Regierungsrates.

§ 2 Pensum und Unvereinbarkeiten

Historisch betrachtet war das Amt des Regierungsrates in vielen Kantonen lange Zeit ein Nebenamt. Mit wachsender Komplexität der öffentlichen Verwaltung betrachten nur noch wenige Kantone die Regierungstätigkeit als neben- oder halbamtlich. Im Kanton Schwyz wird sie als „Hauptamt“ bezeichnet, welches aber andere Erwerbstätigkeiten zulässt (vgl. RRB Nr. 966 vom 16. September 2014, Antwort auf die Interpellation I 2/14 «Nebeneinkünfte der Regierung gehören dem Kanton»). Unzulässig war und ist bisher einzig, dass Regierungsräte gleichzeitig der Legislative oder Judikative angehören (§ 32 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, KV, SRSZ 100.100). Nebenbeschäftigungen, die keinen Zusammenhang mit dem Regierungsamt haben, bringen möglicherweise trotzdem Interessenskonflikte mit sich. Ausstandsvorschriften (vgl. §§ 132 ff. JG i.V.m. § 4 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 6. Juni 1974, VRP, SRSZ 234.110) vermögen diese nicht gänzlich zu beseitigen. Deshalb soll das neue Gesetz dem Stimmbürger gewährleisten, dass die von ihm gewählten Regierungsmitglieder keine Nebenbeschäftigungen wahrnehmen und sich vollumfänglich dem Regierungsamt widmen.

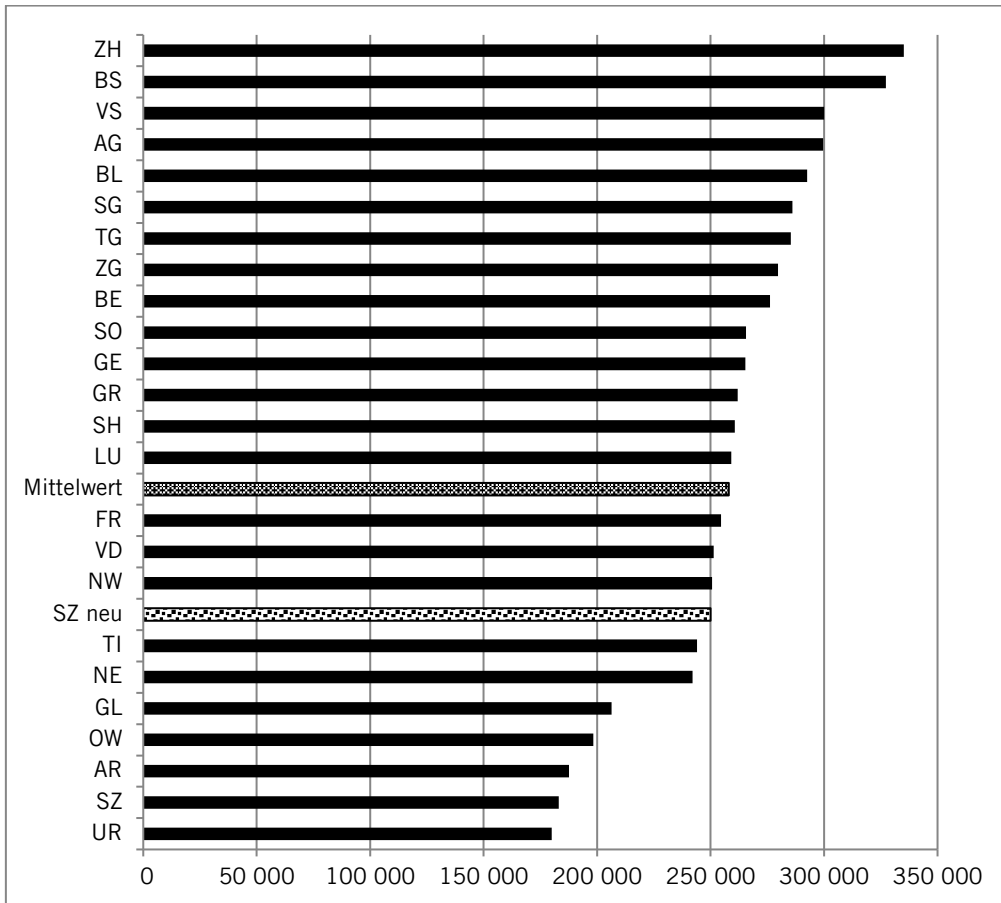
Das Verbot der Nebenbeschäftigung gilt nicht für Tätigkeiten, welche notwendigerweise mit der Amtsausübung verbunden sind. Dies betrifft vor allem den Einsitz in Kommissionen und Arbeitsgruppen von Amtes wegen oder die Übernahme von Mandaten in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften und Anstalten (z.B. Einsitz im Verwaltungsrat der Pensionskasse des Kantons Schwyz). Aus § 2 Abs. 2 geht zudem hervor, dass Tätigkeiten, mit welchen kein bzw. keine massgeblichen Einkommen erzielt werden, vom Verbot nicht erfasst sind. Der Einsitz in einem Organisationskomitee eines kommunalen, kantonalen oder überkantonalen Anlasses, die Beteiligung an einer juristischen Person oder aber die unentgeltliche Geschäftstätigkeit sind zulässig.

Eine weitere Unvereinbarkeit wird in Absatz 3 geregelt: Wird ein amtierendes Mitglied des Regierungsrates in den National- oder Ständerat gewählt, so darf es beide Ämter nur für eine beschränkte Zeit gleichzeitig ausüben. In der Regel führt dies zu einer Aufgabe des Regierungsratsmandats. Die ordentliche Amtsdauer endet jeweils Ende Juni.

§ 3 Besoldung

Die Entschädigung des Regierungsrates basiert aktuell auf dem Gesetz über die Besoldung der Behörden und das Dienstverhältnis des Staatspersonals vom 20. November 1968 (SRSZ 140.510). Seither hat sich die Ausgestaltung des Amtes stark verändert. Der Wechsel von einem Hauptamt in ein Vollamt ist aufgrund der Komplexität, der gewachsenen Aufgaben sowie der um ein Vielfaches grösser gewordenen Führungsaufgaben angezeigt. Ebenso ist die Entschädigung der grösseren Verantwortung sowie dem mit dem Amt verbundenen Risiko einer irreparablen Schädigung der Reputation der Amtsträger anzupassen. Die Regierungsmitglieder bilden die oberste Führungshierarchie der kantonalen Verwaltung sowie der angegliederten Anstalten. In diesem Sinne ist es opportun, dass nicht mehr von einer Entschädigung, sondern von einer Entlohnung die Rede ist und diese der Funktion angepasst wird und gegenüber den unterstellten Führungsebenen eine entsprechende Differenz aufweist.

Im Interkantonalen Vergleich positioniert sich der Kanton Schwyz bezüglich der Entlohnung der Regierungsmitglieder aktuell im untersten Bereich. Aufgrund seiner Grösse befindet sich der Kanton Schwyz jedoch im Mittelfeld. Der Durchschnittsverdienst der Regierungsmitglieder der Schweizer Kantone liegt bei rund Fr. 258 000.--. Mit der Anpassung der Entschädigung würde das Gehalt eines Schwyzer Regierungsratsmitgliedes rund Fr. 250 000.-- betragen und damit leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen.



§ 4 Spesen

Von der aktuellen Praxis der einzelfallweisen Spesenabrechnung ist abzusehen. Es ist eine Pauschale auszurichten, welche mit Ausnahme der in Absatz zwei genannten Auslagen, alle Ausgaben einschliesst (§ 4 Abs. 1). Die Aufzählung in Absatz 1 ist nicht abschliessend. Gedeckt sind beispielsweise auch allfällige Weiterbildungskosten und Fachliteratur. Nicht in der Pauschale eingeschlossen sind Aufwände im Zusammenhang mit auswärtigen Übernachtungen oder Auslandsreisen (§ 4 Abs. 2 Bst. a). Auch wird der Anspruch auf ein 1. Klasse Generalabonnement weiterhin gewährt (§ 4 Abs. 2 Bst. b).

Bei längeren Abwesenheiten wegen Arbeitsunfähigkeit, Mutterschaft oder Dienstabwesenheit besteht das Bedürfnis, die Pauschale zu kürzen, da in dieser Zeit keine amtsbedingten Auslagen anfallen können. Es wird die für das Personal der Kantonsverwaltung angewendete Kürzungspraxis (RRB Nr. 204 vom 8. März 2016) übernommen.

Diese Bestimmung regelt bewusst nur die Spesen und nicht auch die sogenannten Vergütungen (vgl. §§ 61 ff. PV). Da für die Mitglieder des Regierungsrates keine festgelegte Anzahl Arbeitsstunden und Ferien gelten, haben sie im Gegensatz zu den Richtern beispielsweise kein Anspruch auf Vergütung von Nacht-, Sonntags- und Pikettendienst.

§ 5 Entschädigungen Dritter

Tätigkeiten, die mit der Amtsausübung verbunden und daher im Rahmen dieses Gesetzes zulässig sind (vgl. § 2 Abs. 2), bieten oft Anlass zu Diskussionen, weil nicht geregelt ist, ob die dafür erhaltene Entschädigung dem Mandatsträger oder der Staatskasse zustehen. Es besteht das Bedürfnis, die Rechtslage zu klären. Im Rahmen eines interkantonalen Vergleichs konnte festgestellt werden,

dass solche Entschädigungen mit wenigen Ausnahmen der Staatskasse zustehen. Die Regelung betreffend den Umgang mit Entschädigungen Dritter steht in einem direkten Zusammenhang mit dem Lohn. Wird der Jahreslohn eines Mitglieds des Regierungsrats dem interkantonalen Durchschnitt angepasst, so kann von einer teilweisen Einbehaltung solcher Honorare abgesehen werden, da die mit der Einsitznahme in solche Gremien in Abhängigkeit stehenden Risiken (Reputation usw.) mit dem Lohn genügend abgegolten sind. Was das Haftungsrisiko des betreffenden Regierungsmitglieds betrifft, so trifft dieses Risiko bei Kapitalgesellschaften nach Obligationenrecht (OR) in erster Linie den Kanton (Art. 762 Abs. 4 OR). Eine direkte Haftung des betreffenden Mitgliedes ist aber letztlich nicht auszuschliessen. Das Regierungsmitglied sowie der Kanton haben dies im Rahmen der Risikobewirtschaftung zu berücksichtigen und gegebenenfalls zu versichern.

§ 6 Abfindung, a) Anspruch

Abs. 1

Das System der Amtsdauer birgt das Risiko einer Nichtwiederwahl in sich und erschwert zudem eine freiwillige berufliche Neuorientierung.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Mitglieder des Regierungsrats ihr Amt während einer ganzen Amtsdauer ausüben. Da kein Amtszwang besteht, steht die Möglichkeit eines Rücktrittes jedoch während laufender Amtsdauer grundsätzlich offen. Auch bei einem Rücktritt während einer Amtsdauer oder auf das Ende einer Amtsdauer, sind die Folgen der eintretenden Erwerbslosigkeit abzufedern. Je länger ein Mitglied des Regierungsrates sein Amt ausgeübt hat, desto mehr Zeit soll ihm für die Neuorientierung zur Verfügung stehen. Die Abfindung ist entsprechend abzustufen. Im Gegenzug zur Abfindung kann auf die bisherige Ruhegehaltsregelung nach dem Gesetz über Ruhegehälter der Mitglieder des Regierungsrates vom 27. März 1958 (SRSZ 143.310) verzichtet werden.

Gestützt auf die Rückmeldungen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unterscheidet die Vorlage nicht mehr zwischen Rücktritt und Abwahl. Der Anspruch ist abhängig von der Anzahl Amtsjahre und dem Alter des Mitgliedes des Regierungsrates. Seit den sechziger Jahren beträgt die durchschnittliche Amtsdauer etwas mehr als elf Jahre und das durchschnittliche Rücktrittsalter knapp 60 Jahre.

Beispiel 1

Ein Regierungsrat ist im Zeitpunkt der Beendigung des Amtes 56-jährig, verheiratet und seine Amtsdauer betrug zwölf Amtsjahre.

- Heutige Regelung: Ruhegehalt = Fr. 36 366.--/Jahr bzw. unter Berücksichtigung einer Lebenserwartung von 83 Jahren¹ Fr. 981 882.-- (27 Jahre multipliziert mit Fr. 36 366.--; nicht berücksichtigt ist ein allfälliges Witwenruhegehalt).
- Neue Regelung Abfindung: 12 Monatslöhne bzw. ca. Fr. 250 000.--.

In diesem Beispiel wird die Staatskasse mit der neuen Regelung gegenüber heute um rund Fr. 731 882.-- entlastet.

Beispiel 2

Eine Regierungsrätin ist im Zeitpunkt der Beendigung des Amtes 64 Jahre und 7 Monate alt, verheiratet und ihre Amtsdauer betrug zwölf Amtsjahre.

- Heutige Regelung: Ruhegehalt = Fr. 36 366.--/Jahr bzw. unter Berücksichtigung einer Lebenserwartung von 88 Jahren² Fr. 854 601.-- (23.5 Jahre multipliziert mit Fr. 36 366.--; nicht berücksichtigt ist ein allfälliges Witwenruhegehalt).

¹ Bundesamt für Statistik, Tabelle Lebenserwartung nach Alter (Männer) vom 29. September 2020, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.assetdetail.14387097.html>, besucht am 30. September 2020.

² Bundesamt für Statistik, Tabelle Lebenserwartung nach Alter (Frauen) vom 29. September 2020, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/lebenserwartung.assetdetail.14387111.html>, besucht am 30. September 2020.

- Neue Regelung, unter der Annahme, wonach das ordentliche AHV-Rentenalter der Männer 65 Jahre beträgt: 5 Monatslöhne bzw. ca. Fr. 104 167.--.

In diesem Beispiel wird die Staatskasse mit der neuen Regelung gegenüber heute um rund Fr. 750 434.-- entlastet.

Die Möglichkeit, Mitglieder des Regierungsrats während laufender Amtsdauer und gegen ihren Willen vom Amt zu entheben, ist im vorliegenden Gesetz nicht vorgesehen und würde eine Grundlage in der Kantonsverfassung erfordern. In der Schweiz kennen nur wenige Kantone eine solche Möglichkeit, wobei diese in der Praxis kaum Bedeutung hat (vgl. Antwort des Regierungsrates Luzern vom 7. Mai 2002 auf die Motion Nr. 577 vom 28. Januar 2002).

§ 7 Abfindung, b) Kürzung

Im Falle einer längerfristigen und dauernden Arbeitsunfähigkeit, soll die Lohnfortzahlung, welche über das Ende des Amtes hinaus ausgerichtet wird, nicht mit der Abfindung kumuliert werden, da diesem Härtefall bereits durch die verlängerte Lohnfortzahlung Rechnung getragen wird. Entsprechend ist die Abfindung im Fall einer längerfristigen oder dauernden Arbeitsunfähigkeit im Umfang der über das Ende des Amtes hinaus ausgerichteten Lohnfortzahlung zu kürzen. Die Auszahlung der Abfindung erfolgt nach dem Ende des Lohnfortzahlungsanspruches.

III. Richter

Die §§ 8 bis 15 gelten nur für die Richter.

§ 8 Nebenbeschäftigung

Im Gegensatz zu den Mitgliedern des Regierungsrates (vgl. § 2) kann bei den Richtern eine Nebenbeschäftigung grundsätzlich zugelassen werden, da im Gegensatz zu den Regierungsräten besondere Unvereinbarkeitsvorschriften bestehen (§§ 35 f. JG). Diese schützen zusammen mit den Ausständergründen genügend vor Interessenskonflikten. Gestützt auf § 8 sind beispielsweise Lehraufträge an einer Fachhochschule oder Universität für vollamtliche und teilamtliche Richter weiterhin möglich.

In Übereinstimmung mit den Rückmeldungen aus dem Mitberichtsverfahren werden für Nebenbeschäftigungen die Bestimmungen der Personalgesetzgebung als analog anwendbar erklärt. Aus den Bestimmungen betreffend Nebenbeschäftigungen geht hervor, welche Tätigkeiten zulässig sind (§ 44 der Personal- und Besoldungsverordnung vom 4. Dezember 2007 [Personalverordnung, PV, SRSZ 145.111]), welche Nebenbeschäftigungen der Bewilligungspflicht unterliegen (§ 45 PV) sowie, dass Honorare für Nebenbeschäftigungen, für welche Arbeitszeit beansprucht wird, dem Kanton abzuliefern sind (§ 46 PV). Rechnet der Richter die für die Tätigkeit aufgewendete Zeit hingegen nicht als Arbeitszeit ab, steht ihm das Honorar aus der Nebenbeschäftigung zu.

§ 9 Besoldung

Richter sollen aufgrund ihrer Stellung und Unabhängigkeit nicht einem leistungsabhängigen Besoldungs- bzw. Beförderungssystem unterliegen. Deswegen ist ein starres Fixlohnsystem anzuwenden. Mit diesem starren System wird den besonderen Gegebenheiten Rechnung getragen. Die Bezüge bei Neubesetzungen sind mit einem Fixlohnsystem allen Beteiligten klar. Verhandlungen über die Einreihung und die damit verbundene Gefahr einer Einschränkung der richterlichen Unabhängigkeit entfallen.

Die Lohnhöhe der Richter bedarf keiner Korrektur. Es wird daher grundsätzlich an die geltende Einreihung angeknüpft. Sog. übrige Richter gibt es heute keine. Zurzeit sind sämtliche voll- und nebenamtlichen Richter gleichzeitig Präsident oder Vizepräsident eines Gerichts. Gäbe es sog. übrige Richter, wären diese in den Lohnklassen 26 und 27 des Allgemeinen Lohnsystems eingereiht (vgl. Anhang zur PV, S. 21). Da im ebenfalls in Revision befindende PG das Lohnsystem angepasst wird,

wurden die bisher geltenden Einreihungen im Anhang dieses Gesetzes bereits an das neue Lohnanangepasst und die bestehenden (Kader-)Lohnklassen in die zukünftigen Lohnbänder überführt. Die Einreihung des Präsidenten des Straf- und Jugendgerichts sowie des Zwangsmassnahmengerichts in das gleiche Lohnband wie die Vizepräsidenten des Kantons- und Verwaltungsgerichts ist dadurch gerechtfertigt, als jener als Präsident die Gesamtverantwortung trägt. Es wird darauf verzichtet, den Gerichtspräsidenten analog zum Landammann zusätzlich zum Jahreslohn eine fixe Zulage zuzusprechen. Die Zulage des Landammanns (vgl. § 3 Abs. 2) rechtfertigt sich damit, dass dieser gleich besoldet wird wie seine Ratskollegen. Die Zulage entspricht daher einer Entschädigung für die Aufgaben in seiner Funktion als Landammann. Im Gegensatz zum Landammann sind die Gerichtspräsidenten im Vergleich zu den Vizepräsidenten und den übrigen voll- und teilamtlichen Richtern in einem höheren Lohnband eingereiht. Damit sind ihre zusätzliche Verantwortung und allfällige Repräsentationsaufgaben als Gerichtspräsidenten bereits abgegolten.

§ 10 Vergütungen

Bezüglich Vergütungen und Spesen finden die Bestimmungen für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung analog Anwendung. Im Gegensatz zu den Mitgliedern des Regierungsrates haben Richter beispielsweise Anspruch auf Vergütung von Pickettdienst (z.B. Haftrichter). Kein Anspruch besteht hingegen auf Vergütung eines positiven Arbeitszeitsaldos, da die Richter von der Ermittlung des Arbeitszeitsaldos befreit sind (vgl. dazu auch § 12 Abs. 2 und 3).

§ 11 Entschädigungen Dritter

Diese Bestimmung regelt, wem die Entschädigungen zustehen, welche für Tätigkeiten ausbezahlt werden, die der Richter im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung ausführt. Zu denken ist an die Einsitznahme in Kommissionen und Arbeitsgruppen von Amtes wegen. Beispielsweise muss ein Mitglied der Anwaltskommission einem kantonalen Gericht angehören (§ 3 Abs. 3 Kantonales Anwaltsgesetz vom 29. Mai 2002, KAnwG, SRSZ 280.110). Gestützt auf § 3 Abs. 3 KAnwG ist der Vizepräsident des Kantonsgerichts aufgrund seines Amtes Mitglied der Anwaltskommission. Ein Teil der damit verbundenen Arbeit fällt in dessen Freizeit. In Übereinstimmung mit der Regelung betreffend Nebenbeschäftigung (§ 8 MaG i.V.m. § 46 PV) soll die Entschädigung dem Staat zustehen, sofern der Richter die für die Tätigkeit aufgewendete Zeit als Arbeitszeit abrechnet. Beansprucht der Richter keine Arbeitszeit, soll ihm die Entschädigung zustehen.

§ 12 Arbeitszeit und Ferien

Aufgrund von Abs. 1 haben die Richter eine wöchentliche Normalarbeitszeit von 42 Stunden (§ 32 PG) und einen Ferienanspruch in der Höhe von 20 bis 30 Arbeitstage, abhängig von ihrem Alter (§ 23 PG). Da die Richter von der Ermittlung der Arbeitszeit befreit sind (Abs. 2), haben sie keinen Anspruch auf Ausgleich oder Auszahlung von Überstunden (vgl. Abs. 3).

§ 13 Nichtwiederwahl

Aus den Diskussionen rund um den so genannten „Justizstreit“ entstand das Bedürfnis, das Verfahren und die Folgen einer Nichtwiederwahl zu regeln.

Ob und welche Gründe für eine Nichtwiederwahl bestehen müssen, ist umstritten. Es gibt die Auffassung, es müsse ein „wichtiger Grund“ vorliegen. Die Nichtwiederwahl habe denselben Anforderungen wie eine Amtsenthebung zu genügen. Begründet wird diese Auffassung mit der Unabhängigkeit der Justiz. Andererseits werden hingegen nur „sachliche Gründe“ für eine Wiederwahl verlangt. Dabei werden die Anliegen der richterlichen Unabhängigkeit mit der demokratischen Rückbindung der Gerichte kombiniert. Als sachlicher Grund gelten organisatorische Umstände, Amtsunfähigkeit oder wiederholte Amtspflichtverletzungen, nicht aber der Umstand, dass ein Richter missliebige Urteile gefällt hat. Eine weitere Auslegung erachtet eine Nichtwiederwahl nur wegen Gründen, welche

die Rechtsprechung nachhaltig stören und das Vertrauen in die Justiz grundlegend beeinträchtigen, als zulässig. Im Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zum Justizstreit zuhanden des Kantonsrates vom 11. Dezember 2013, Rz. 364, wird die Nichtwiederwahl ohne Gründe für zulässig erachtet.

Aufgrund der vorstehend ausgeführten offenen Fragen, wird davon abgesehen, die materiellen Voraussetzungen einer Nichtwiederwahl zu regeln respektive wird die Klärung dieser Fragen der Praxis überlassen. Immerhin unterliegt die Nichtwiederwahl bundesverfassungsrechtlichen Schranken. Zudem kann einer willkürlichen Nichtwiederwahl entgegengewirkt werden, indem dem Richter frühzeitig die beabsichtigte Nichtwiederwahl unter Angabe der Gründe angezeigt und ihm die Möglichkeit gegeben wird, sich zu äussern. Aus Praktikabilitätsgründen können diese Verfahrenspflichten aber nur die vorberatende Kommission treffen (§ 13).

Das Gesetz sieht für die Anhörung grundsätzlich eine Frist von sechs Monaten vor. Diese beginnt mit der Mitteilung gegenüber dem Richter, wonach dieser nicht mehr zur Wiederwahl vorgeschlagen wird. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Insbesondere in Fällen, in denen erst kurz vor der Wahl Gründe für die Nichtwiederwahl auftreten, ist es möglich, dem Richter die beabsichtigte Nichtwiederwahl später als sechs Monaten vor der Wahl anzuzeigen. Erfolgt die Anhörung weniger als sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer, hat dies im Falle der Nichtwiederwahl eine anteilmässige Erhöhung der Abfindung bis maximal eineinhalb Jahreslöhne zur Folge (vgl. § 14 Abs. 1).

Es wird davon ausgegangen, dass die Richter ihr Amt während einer ganzen Amtsdauer ausüben. Wie die Regierungsräte unterliegen auch die Richter keinem Amtszwang und können das Amt während der laufender Amtsdauer niederlegen.

§ 14 Abfindung, a) Anspruch

Analog zu den Mitgliedern des Regierungsrats sind die finanziellen Folgen des Ausscheidens zu bestimmen. Hingegen ist von einer weitergehenden Abfindungslösung wie sie für die Mitglieder des Regierungsrats vorgeschlagen wird, abzusehen, da Richter in ihrer Funktion geregelte Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten, Ferien usw.) haben und zudem verglichen mit den Mitgliedern des Regierungsrates weniger stark der öffentlichen Meinungsbildung unterliegen. Dennoch ist dafür zu sorgen, dass einem Richter genügend Zeit bleibt, sich neu zu orientieren. Diesem Anliegen kommt die vorgeschlagene Regelung nach:

Der Richter erhält bei Nichtwiederwahl eine Abfindung in der Höhe eines Jahreslohns. Erfolgt die Mitteilung, dass er nicht mehr zur Wiederwahl vorgeschlagen wird, kürzer als sechs Monate vor Ablauf der Amtsdauer, erhöht sich die Abfindung im Verhältnis zur Unterschreitung der Halbjahresfrist anteilmässig auf maximal eineinhalb Jahreslöhne.

Der Anspruch auf eine Abfindung entfällt, wenn ein Richter zurücktritt. Im Falle einer Nichtwiederwahl besteht ebenfalls kein Anspruch, wenn er in diesem Zeitpunkt Anspruch auf eine Rente der eidgenössischen Invalidenversicherung oder das 65. Altersjahr vollendet hat.

§ 15 Abfindung, b) Kürzung

Es kann auf § 7 verwiesen werden.

IV. Gemeinsame Bestimmungen

Die §§ 16 ff. finden sowohl auf die Mitglieder des Regierungsrates als auch auf die Richter Anwendung.

§§ 16 und 17 Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit und bei Mutterschaft

Das Bedürfnis auf Ausrichtung des Besoldungsanspruches bei Arbeitsunfähigkeit und Mutterschaft besteht bei Magistratspersonen genauso wie beim übrigen Kantonspersonal. Dementsprechend ist hinsichtlich der Dauer und des Umfangs derselbe Lohnfortzahlungsanspruch wie in §§ 21 Abs. 1 und 37 PV vorzusehen.

Die Dauer des Arbeitsverhältnisses der Magistraten ist im Gegensatz zu den meisten Kantonsangestellten an die Amtsdauer gebunden und unterliegt somit einer Befristung. Dementsprechend kann es zu Härtefällen führen, wenn bei Beendigung der Amtsdauer die Lohnfortzahlung endet, weil diese grundsätzlich vom Bestand des Arbeitsverhältnisses abhängt (vgl. Entscheid Verwaltungsgericht vom 8. Februar 2012, VGE 2011 III 122). Es ist demnach eine Ausnahmebestimmung analog zu § 21 Abs. 2 PV vorzusehen, welche bei dauernder oder längerfristiger Arbeitsunfähigkeit eine Lohnfortzahlung über das Ende des Amtes hinaus vorsieht.

Die vorgeschlagenen Ansätze bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle sind analog zum Personal der Kantonsverwaltung. Ebenso haben im schweizweiten Vergleich rund zwei Drittel der Kantone die Lohnfortzahlung im selben Umfang geregelt. Da der Kanton Schwyz über keine Krankentaggeldversicherung verfügt und daher im Gegensatz zu ausgerichteten Krankentaggeldern während der Lohnfortzahlung die Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgeber und –nehmer weiterhin in Abzug bringen muss, entsprechen die ausgerichteten Nettolöhne im ersten Jahr rund 92% und im zweiten Jahr rund 74% des Lohnes. Damit liegt die Nettolohnhöhe bei einer zweijährigen Lohnfortzahlung bei rund 83%. Dies entspricht auch der Leistung vieler Krankentaggeldversicherungen, welche ein Taggeld in der Höhe von 80% ausrichten. Diese sind jedoch von den Abzügen der Sozialversicherungen befreit, d.h. das Taggeld entspricht damit dem ausgerichteten Nettolohn.

Analog zum Personal der Kantonsverwaltung ist ein Anspruch auf besoldeten Mutterschaftsurlaub zu gewähren (§ 17). Vorausgesetzt ist die Niederkunft während der Amtsdauer. Endet die Amtsdauer während des Mutterschaftsurlaubs, hat dies keinen Einfluss auf die Lohnfortzahlung.

§ 18 Lohnfortzahlung, c) Abtretung

Wird einer Magistratsperson der Lohn trotz Krankheit, Unfall oder Mutterschaft ausgerichtet und hat diese Anspruch auf Leistungen einer Sozialversicherung, fallen diese dem Kanton zu. Diese Bestimmung entspricht § 23 Abs. 1 PV.

§ 19 Anwendbarkeit der Personalgesetzgebung

Betreffend Gewährung von Rechtsschutz im Sinne von § 27 PG, Annahme von Geschenken, Lohnfortzahlung bei Dienstabwesenheit, Leistung im Todesfall sowie den Rechtsschutz bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis gemäss §§ 62 ff. PG hat sich gezeigt, dass für die Mitglieder des Regierungsrates und die Richter analoge Regelungen wie sie bereits für das Kantonspersonal im Personalgesetz und der Personalverordnung bestehen, angemessen sind. Entsprechend erklärt § 19 in diesen Bereichen die Personalgesetzgebung als sinngemäss anwendbar. Mit der sinngemässen Anwendung wird sichergestellt, dass Bestimmungen, welche mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sind, keine Anwendung finden.

Bst. a betrifft den Rechtsschutz im Sinne von § 27 PG, um welchen Mitarbeiter ersuchen können, sofern gegen sie im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerfüllung ein gerichtliches Verfahren angehängt wird. Bst. e betrifft die Bestimmungen betreffend den Rechtsschutz gemäss §§ 62 ff. PG, welche bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis zur Anwendung kommen. Bei Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis mit einem Richter soll das Klageverfahren zur Anwendung kommen und die fünfjährige Verjährungsfrist gelten. Um zu vermeiden, dass in § 19 Bst. a und Bst. e zweimal der Begriff Rechtsschutz vorkommt, wird in Bst. e die Bezeichnung «Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis» verwendet.

Als Abweichung zur Personalgesetzgebung ist in § 19 Bst. e festgehalten, dass bei Streitigkeiten mit einem Verwaltungsrichter nicht das Verwaltungsgericht, sondern das Kantonsgericht urteilt. Diese Ausnahme entspricht der Zuständigkeit bei der Beurteilung von Staatshaftungsansprüchen gegenüber Verwaltungsrichter (§ 14 Abs. 2 Gesetz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970, StHG, SRSZ 140.100).

V. Schlussbestimmungen

§§ 20 bis 23 Übergangsbestimmungen und Aufhebung bisherigen Rechts

Gemäss § 3 soll das Ruhegehaltssystem durch eine Abfindung ersetzt werden. Die heute ausgerichteten Ruhegehälter werden durch einen Fonds finanziert, welcher durch Prämienleistungen der amtierenden Regierungsräte und des Staatshaushaltes geäufnet wird (§ 7 des Gesetzes über Ruhegehälter der Mitglieder des Regierungsrates). Übergangsrechtlich wird die Grundlage geschaffen, dass die vor Inkrafttreten des Magistratsgesetzes gewählten Mitglieder des Regierungsrates wählen können, ob sie nach Beendigung ihres Mandats eine Abfindung oder Rente beziehen. Diejenigen Mitglieder des Regierungsrates, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits zurückgetreten sind und ein Ruhegehalt beziehen, oder ihre Witwen sollen weiterhin Anspruch darauf haben. Entscheidet sich das Regierungsratsmitglied für eine Abfindung, so erhält es geleistete Prämien in den Fonds für die Ruhegehälter samt Zins zurück. Sofern der Fonds für die Weiterausrichtung der Ruhegehälter der ausgetretenen Regierungsratsmitglieder nicht ausreicht, wird dieser durch den Staatshaushalt finanziert.

Aus personalpolitischer Sicht ist es nicht vertretbar, wenn der Lohn einzelner Magistratspersonen durch das Inkrafttreten dieses Gesetzes verringert würde, ohne dass sie einen anderen Vorteil erlangen würden. Deshalb sieht § 21 die Wahrung des Besitzstandes vor. Keine Besitzstandsgarantie wird hingegen bei bisherigen Nebenbeschäftigungen der Regierungsratsmitglieder, die nicht mehr erlaubt sind, gewährt. Diese sind aufzugeben (§ 22).

§ 24 Änderung bisherigen Rechts

§ 19 verweist bezüglich der Geschenkkannahme auf die für das Kantonspersonal geltende Regelung. Diese Bestimmung ist allerdings zu restriktiv. Mit dem geltenden § 36 PG sind sämtliche Geschenkkannahmen untersagt. Dies entspricht aber weder der Praxis noch den gesellschaftlichen Gepflogenheiten. So würde es befremdlich wirken, wenn beispielsweise ein Polizist, der anlässlich eines Unfalls lebensrettend eingreift, ein entsprechendes Geschenk als Anerkennung und Dank ablehnen müsste. Dementsprechend soll die Bestimmung ergänzt werden. Mit einem neuen Abs. 2 werden gewisse sozialübliche Geschenke oder Ehrengeschenke vom Verbot ausgenommen. Nie zulässig ist es jedoch, wenn sich ein Mitarbeiter im Hinblick auf eine Amtshandlung beschenken lässt. Die Lockerung gemäss Abs. 2 greift demnach nicht, wenn die Unabhängigkeit des Mitarbeiters gegenüber dem Schenkenden beeinflusst werden soll. Darüber hinaus gewähren strafrechtliche Tatbestände wie die „Vorteilsannahme“ (Art. 322^{sexies} Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, StGB, SR 311.0) oder das „Sich bestechen lassen“ (Art. 322^{quater} StGB) einen gewissen Schutz vor Missbrauch.

5. Auswirkungen

Aufgrund der Lohnanpassungen bei den Regierungsräten steigen die Lohnkosten jährlich um 0.47 Mio. Franken. Dies sind rund 0.26% der kantonalen Lohnkosten. Diese Mehrkosten werden durch die langfristige Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts in Bezug auf die finanzielle Austrittsregelung bei den Mitgliedern des Regierungsrates (Abschaffung Ruhegehalt) minimiert (vgl. Erläuterungen zu § 6, S. 6 und 7).

Weiter ist durch die Inkraftsetzung dieses Gesetzes mit keinen personellen Auswirkungen zu rechnen.

Bezirke und Gemeinden sind von der Vorlage nicht betroffen.

6. Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dem Postulat P 5/12 vom 5. Juni 2012 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“ stellte KR Dr. Roger Brändli namens der Rechts- und Justizkommission dem Regierungsrat den Antrag, zu prüfen, ob dem Kantonsrat eine Vorlage zur Regelung der offenen Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten zu unterbreiten sei.

In der Antwort (RRB Nr. 587/2014) erläuterte der Regierungsrat, dass bezüglich Magistratspersonen die Regelungen auf zahlreiche Erlasse aufgeteilt, unzureichend aufeinander abgestimmt und nur die Besoldung rudimentär geregelt sind. Er stellte fest, dass Rechtsgrundlagen für die Ausrichtung von Entschädigungen und dergleichen bei einer Nichtwiederwahl oder bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem Amte, bei Krankheit oder Unfall oder zu weiteren arbeitsrechtlichen Fragestellungen weitgehend fehlen.

Hingegen kann festgehalten werden, dass für Beamte gemäss PG sowie für Mitarbeitende, welche auf eine Amtsdauer gewählt sind, die bei den Magistratspersonen fehlenden Rechtsgrundlagen bereits vollumfänglich vorhanden sind. Inwieweit diese Regelungen die aktuellen personalpolitischen Gegebenheiten wiedergeben, würde den Rahmen dieser Vorlage übersteigen. Diese Fragen bzw. möglicher und nötiger Revisionsbedarf sind im Rahmen einer separaten Revision der Personalgesetzgebung anzugehen.

Mit der vorliegenden Vorlage werden die Rechtsunsicherheiten rund um den Status von Magistratspersonen beseitigt, womit das Postulat P 5/12 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“ als erledigt abgeschrieben werden kann.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Keine Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfach Mehr gemäss § 87 Abs. 1 GOKR.

7.2 Referendum

Dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines neuen Gesetzes sowie die Änderung und Aufhebung bestehender Gesetze zum Gegenstand. Er unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss der Staatswirtschaftskommission

1. Dem Kantonsrat wird beantragt:

1.1 die beiliegende Vorlage „Gesetz über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates und der kantonalen Gerichte (Gesetz über die Magistratspersonen, MaG)“ anzunehmen.

1.2 Das Postulat P 5/12 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“ als erledigt abzuschreiben:

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Kantonsgericht; Verwaltungsgericht; Straf- und Jugendgericht.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Personalamt; Rechts- und Beschwerdedienst; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen der Staatswirtschaftskommission



Kantonsrat Fredi Kälin
Präsident



Dr. Roland Pfyl
Sekretär