

Schwyz,

Gesetz über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrates und der voll- und teilamtlichen Mitglieder der kantonalen Gerichte

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. 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. Um allfälligen Interessenkonflikten seitens Regierungsrat vorzubeugen, hat die Staatswirtschaftskommission an Stelle der Regierung die Federführung bei der Erarbeitung der Vorlage übernommen. In einem zweiten Schritt werden in einer separaten Vorlage Anpassungen für das Personalrecht der übrigen Mitarbeitenden erarbeitet.

2. 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 Geschenkannahme, 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 Regierungsrates 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 entlohnen. 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. § 12 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. Werdegang der Vorlage

Der Gesetzesentwurf wurde durch eine interne Arbeitsgruppe unter der Leitung des Personalamtes erarbeitet. Er wurde anlässlich von zwei Aussprachen im Regierungsrat (8. Juni 2016 und 19. Dezember 2017) und vier Beratungen in der Staatswirtschaftskommission (27. März 2017, 25. Januar 2018, 13. September 2018 und 12. September 2019) behandelt und überarbeitet.

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 (Personalgesetz, 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, 7, 8 Abs. 2, 9, 11 Abs. 1, 18). 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 6 gelten nur für die Mitglieder des Regierungsrates.

§ 2 Pensum und Nebenbeschäftigung

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.

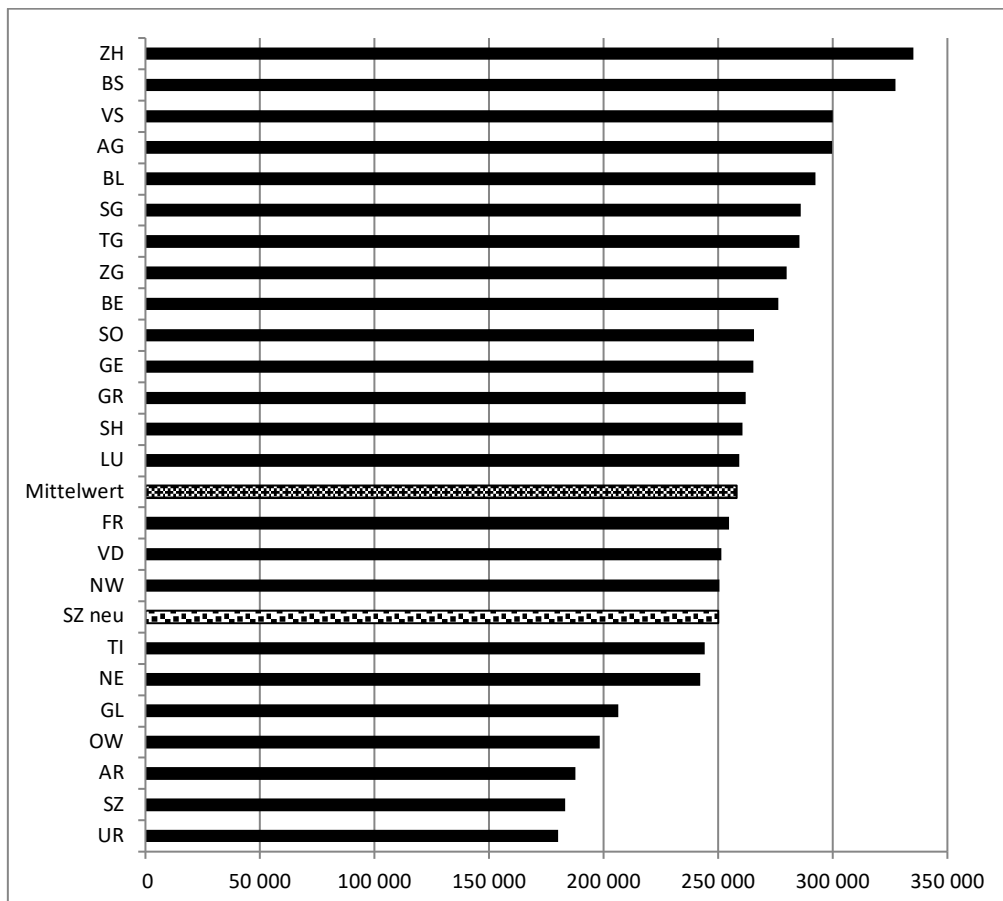
Das Verbot der Nebenbeschäftigung gilt nicht für Tätigkeiten, welche notwendigerweise mit der Amtsausübung verbunden sind. Dies betrifft vor allem den Einsitz in Kommissionen und Arbeitsgruppen von Amtes wegen oder die Übernahme von Mandaten in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften und Anstalten (z.B. Einsitz im Verwaltungsrat der Pensionskasse des Kantons Schwyz). Nicht erfasst sind sodann Tätigkeiten, mit welchen kein massgebliches Einkommen erzielt wird, wie zum Beispiel der Einsitz in einem Organisationskomitee eines kommunalen, kantonalen oder überkantonalen Anlasses.

§ 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 Anstal-

ten. In diesem Sinne ist es opportun, dass nicht mehr von einer Entschädigung, sondern von einer Entlöhnung 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 Entlöhnung 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 Pikettdienst.

§ 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

Abs. 1

Das System der Amtsdauer birgt das Risiko einer Nichtwiederwahl in sich und erschwert zudem eine freiwillige berufliche Neuorientierung. Deshalb ist bei einer Nichtwiederwahl eine Abfindung auszurichten, um die Folgen der eintretenden Erwerbslosigkeit abzufedern. Da die Härte einer Beendigung je nach Alter und Grund unterschiedlich ausfällt, ist die Abfindung 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.

Beispiel freiwilliger Rücktritt

Eine Magistratsperson ist 56-jährig, verheiratet und ihre Amtsdauer betrug zwölf Amtsjahre.

- Heutige Regelung: Ruhegehalt = Fr. 36 366.--/Jahr bzw. für 20 Jahre Fr. 727 320.--
(nicht berücksichtigt ist ein allfälliges Witwenruhegehalt bzw. die bereits höhere Lebenserwartung).
- Neue Regelung Abfindung: 18 Monatslöhne bzw. ca. Fr. 375 000.--.

In diesem Beispiel wird die Staatskasse mit der neuen Regelung gegenüber heute um rund Fr. 350 000.-- entlastet.

Beispiel Abwahl

Eine Magistratsperson ist 56-jährig, verheiratet und ihre Amtsdauer betrug zwölf Amtsjahre.

- Heutige Regelung: Ruhegehalt:= Fr. 36 366.--/Jahr bzw. in 20 Jahren Fr. 727 320.--
(nicht berücksichtigt ist ein allfälliges Witwenruhegehalt bzw. die bereits höhere Lebenserwartung).
- Neue Regelung: 24 Monatslöhne bzw. ca. Fr. 500 000.--.

In diesem Beispiel wird die Staatskasse mit der neuen Regelung gegenüber heute um rund Fr. 230 000.-- entlastet.

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.

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).

Abs. 2 und 3

Die Vorlage nennt zwei Konstellationen, bei welchen die Abfindung gekürzt wird: 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 (§ 6 Abs. 2 Bst. a). Entsprechend ist die Abfindung im Fall einer längerfristigen oder dauernden Arbeitsunfähigkeit im Umfang der über das Ende des Amtes hinaus ausgerichteten Lohnfortzahlung zu kürzen. Als weiteren Kürzungsgrund regelt die Vorlage die Aufnahme einer neuen Tätigkeit innerhalb von sechs Monaten nach Beendigung des Amtes (§ 6 Abs. 2 Bst. b). In diesem Fall wird die Abfindung im Umfang des Lohnanteils, welcher den Jahreslohn übersteigt, gekürzt.

III. Richter

Die §§ 7 bis 14 gelten nur für die Richter.

§ 7 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 Ausstandsgründen genügend vor Interessenskonflikten. Gestützt auf § 7 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.

§ 8 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). Dies erscheint nicht mehr sachgerecht, weshalb diese neu in den Kaderlohnklassen K06 und K07 eingereiht werden. Die Einreihung des Präsidenten des Straf- und Jugendgerichts sowie des Zwangsmassnahmengerichts in die gleiche Kaderlohnklasse 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 einer höheren Kaderlohnklasse eingereiht. Damit sind ihre zusätzliche Verantwortung und allfällige Repräsentationsaufgaben als Gerichtspräsidenten bereits abgegolten.

§ 9 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 Pikettdienst (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 § 11 Abs. 2 und 3).

§ 10 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 (§ 7 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.

§ 11 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).

§ 12 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 (§ 12).

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. § 13 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 laufenden Amtsdauer niederlegen.

§ 13 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.

§ 14 Abfindung, b) Kürzung

Es kann auf § 6 Abs. 2 und 3 verwiesen werden.

IV. Gemeinsame Bestimmungen

Die §§ 15 ff. finden sowohl auf die Mitglieder des Regierungsrates als auch auf die Richter Anwendung.

§§ 15 und 16 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 Ausnahmerebestimmung 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 (§ 16). Vorausgesetzt ist die Niederkunft während der Amtsdauer. Endet die Amtsdauer während des Mutterschaftsurlaubs, hat dies keinen Einfluss auf die Lohnfortzahlung.

§ 17 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.

§ 18 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 § 18 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 angehoben 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 § 18 in 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 § 18 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

§§ 19 bis 22 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 geäuftet wird (§ 7 des Gesetzes über Ruhegehälter der Mitglieder des Regierungsrates). Es ist mit einer Übergangsbestimmung sicherzustellen, dass die bereits geleisteten Prämien angemessen berücksichtigt werden. Diejenigen Mitglieder des Regierungsrats, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits zurückgetreten sind und ein Ruhegehalt beziehen, oder ihre Witwen

sollen weiterhin Anspruch darauf haben. Diejenigen, die beim Inkrafttreten noch im Amt sind, werden keinen Anspruch mehr auf ein Ruhegehalt haben. Da sie aber bereits Prämienleistungen getätigt haben, ist der Normgehalt von § 8 des Gesetzes über Ruhegehälter der Mitglieder des Regierungsrates zu übernehmen. Dies bedeutet, dass zurücktretende Regierungsratsmitglieder, die keinen Anspruch auf Ruhegehälter haben, ihre Prämienleistungen inklusive Verzinsung zurückerhalten. Demensprechend sind mit Inkrafttreten dieses Gesetzes die geleisteten Prämien der amtierenden Regierungsräte diesen zurückzubezahlen. Sofern der Fonds dann für die Weiterausrichtung der Ruhegehälter der bereits Ausgetretenen nicht ausreicht, werden diese 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 § 20 die Wahrung des Besitzstandes vor. Keine Besitzstandsgarantie wird hingegen bei bisherigen Nebenbeschäftigungen der Regierungsratsmitglieder, die nicht mehr erlaubt sind, gewährt. Diese sind aufzubeheben (§ 21).

§ 23 Änderung bisherigen Rechts

§ 18 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. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Aufgrund der Lohnanpassungen bei den Regierungsräten steigen die Lohnkosten jährlich um 0.4 Mio. Franken. Dies sind rund 0.2% der kantonalen Lohnkosten. Diese Mehrkosten werden zudem durch die langfristige Entlastung des kantonalen Finanzhaushalts in Bezug auf die finanzielle Austrittsregelung bei den Mitgliedern des Regierungsrates (Abschaffung Ruhegehalt) minimiert.

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

Bezirke und Gemeinden sind von der Vorlage nicht betroffen.

6. Postulat P 5/12 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“

Mit dem Postulat P 5/12 vom 5. Juni 2012 stellen die Postulanten 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. Mit der vorliegenden Vorlage werden diese Rechtsunsicherheiten beseitigt.

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.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen Erlasse, Änderungen und Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der vorliegende Beschluss hat den Erlass eines neuen Gesetzes sowie die Änderung und Aufhebung bestehender Gesetze zum Gegenstand. Die Vorlage unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

7.2 Erledigung parlamentarischer Vorstoss

Mit dieser Vorlage kann der folgende parlamentarische Vorstoss als erledigt abgeschrieben werden: Postulat P 5/12 „Offene Fragen rund um den Status von Magistratspersonen und Beamten“ von KR Dr. Roger Brändli namens der Rechts- und Justizkommission.

8. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.