

Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts

(vom)

Der Kantonsrat,

gestützt auf § 5 Abs. 5 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 und nach Einsichtnahme in den Antrag des Sozialversicherungsgerichts vom 6. September 2010,

beschliesst:

I. Die jährliche Besoldung der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts entspricht im ersten Dienstjahr der Lohnstufe 17 der Lohnklasse 29 gemäss Anhang 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999.

Auf den 1. Januar erfolgt jeweils der Aufstieg in die übernächste Lohnstufe.

II. Die Besoldung der teilamtlichen Mitglieder entspricht dem Bruchteil derjenigen eines vollamtlichen Mitgliedes, entsprechend dem Beschäftigungsgrad.

III. Die Präsidentin oder der Präsident des Sozialversicherungsgerichts erhält eine jährliche Zulage von Fr. 23 712; die Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten erhalten eine Zulage von Fr. 11 856.

IV. Die Ersatzmitglieder werden nach Aufwand entschädigt. Der Stundenansatz wird entsprechend Lohnstufe 17 der Lohnklasse 29 gemäss Anhang 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 festgesetzt.

Werden Ersatzmitglieder vom Gericht mit einem festen Beschäftigungsgrad eingesetzt, erfolgt die Besoldung nach Lohnstufe 17 der Lohnklasse 29 gemäss Anhang 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999.

V. Auf die voll- und teilamtlichen Mitglieder sowie die mit festem Beschäftigungsgrad eingesetzten Ersatzmitglieder sind sinngemäss insbesondere die Bestimmungen über die Ausrichtung von Teuerungszulagen, von Kinderzulagen und von generellen Realloohnerhöhungen

an das Staatspersonal sowie über die Besoldungsauszahlung, die Dienstaltersgeschenke, die Besoldungsfortzahlung bei Krankheit, Unfall und weiteren besoldeten Abwesenheiten anwendbar.

Auf die nach Aufwand entschädigten Ersatzmitglieder finden die Vorschriften über die Teuerungszulagen und die generellen Reallohnerhöhungen Anwendung.

VI. Die Besoldung der gegenwärtigen Mitglieder und Ersatzmitglieder wird unter Beibehaltung der jeweiligen Lohnstufe von der Lohnklasse 27 in die Lohnklasse 29 übergeführt.

VII. Dieser Beschluss tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

VIII. Auf den gleichen Zeitpunkt wird der Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Besoldungen der Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts vom 3. Januar 1994 aufgehoben.

IX. Veröffentlichung im Amtsblatt und in der Gesetzessammlung.

X. Mitteilung an den Regierungsrat und das Sozialversicherungsgericht.

Weisung

1. Ausgangslage

Das Sozialversicherungsgericht hat den Kantonsrat mit Schreiben vom 31. März 2010 an die Geschäftsleitung darauf hingewiesen, dass seit dem Inkrafttreten der Kantonsverfassung (KV) am 1. Januar 2006 die besoldungsmässige Gleichstellung seiner Mitglieder mit den Mitgliedern der anderen obersten Gerichte ausstehend ist, und ausgeführt, es sei dem Kantonsrat überlassen, wann er das Geschäft an die Hand nehmen und wie er die Anpassung an die Verfassung ausgestalten wolle. Die Geschäftsleitung hat dies in ihrer Antwort vom 31. Mai 2010 als «informelle Anfrage» eingestuft und das Gericht auf sein Antragsrecht hingewiesen und in Aussicht gestellt, die Besoldungseinreihung auf der Grundlage eines solchen Antrags in Beratung zu ziehen. Das Plenum des Sozialversicherungsgerichts hat davon Kenntnis genommen und beschlossen, dem Kantonsrat den vorliegenden Antrag zu unterbreiten.

Am 18. Januar 2010 hat der Kantonsrat einer Änderung der Personalverordnung zugestimmt, mit welcher unter anderem das Lohn-

system teilweise geändert wurde. Das Lohnentwicklungssystem für die kantonalen Angestellten hat per 1. Januar 2010 wesentliche Veränderungen erfahren; insbesondere wurde der jährliche Stufenaufstieg (und insofern auch die entsprechenden Sistierungen des Stufenaufstiegs) abgeschafft. Die Beschlüsse des Kantonsrates über die Besoldung der Mitglieder der obersten Gerichte, die insbesondere auch auf die Einschränkung des Stufenaufstiegs verweisen, wurden bisher nicht angepasst.

Nach Auffassung der obersten kantonalen Gerichte kamen daher ab 1. Januar 2010 wieder die entsprechenden Bestimmungen der Besoldungsbeschlüsse zur Anwendung, wonach jeweils per 1. Januar der Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsstufe erfolge. Da das teilrevidierte Lohnsystem die Lohnstufen verdoppelte, gleichzeitig in den Kantonsratsbeschlüssen aber eine Frist vorgesehen war, innert welcher die Mitglieder der obersten Gerichte die Höchstbesoldung erreichen sollten, wurden den Mitgliedern der obersten Gerichte rückwirkend ab 1. Januar 2010 zwei Stufenanstiege gewährt. Der Präsident der Justizkommission des Kantonsrates wurde darüber anlässlich eines Gespräches vorgängig orientiert. Im Rahmen dieses Gespräches anerkannten die obersten kantonalen Gerichte, dass die Beschlüsse angepasst werden müssen.

Mit Schreiben vom 1. Juni 2010 lud die Justizkommission die Verwaltungskommission der obersten Gerichte bzw. die obersten Gerichte ein, dem Kantonsrat Anträge zur Änderung der Besoldungsbeschlüsse einzureichen, um die Regelungslücke zu schliessen. Am 1. September 2010 besprachen sich die Präsidenten von Obergericht, Verwaltungsgericht und Sozialversicherungsgericht mit einer Subkommission der Justizkommission über das weitere Vorgehen.

Wie die beiden anderen obersten kantonalen Gerichte beantragt dementsprechend auch das Sozialversicherungsgericht, die aufgezeigte Lücke zu schliessen.

2. Aktuelle Regelung

Gemäss den entsprechenden Kantonsratsbeschlüssen (LS 175.22, LS 212.53, LS 212.83) sind die Richterinnen und Richter am Sozialversicherungsgericht in der Besoldungsklasse 27 eingereiht und diejenigen am Verwaltungsgericht und am Obergericht in der Besoldungsklasse 29. Gemäss Personalrecht ebenfalls in der Besoldungsklasse 29 eingereiht sind folgende Funktionen: Chef/in des Steueramtes, Kommandant/in (Oberst) des Polizeikorps, Leitende/r Oberstaatsanwalt/-anwältin, Staatsschreiber/in.

Der Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Sozialversicherungsgerichts untersteht dem kantonalen Personalrecht und ist deshalb in der Besoldungsklasse 28, also eine Klasse höher als die Richterinnen und Richter am Sozialversicherungsgericht, eingereiht. Auch die Gerichtssekretärinnen und -sekretäre am Sozialversicherungsgericht sind zu den gleichen Bedingungen beschäftigt wie diejenigen der anderen obersten kantonalen Gerichte.

3. Umsetzung der Kantonsverfassung

Art. 74 Abs. 2 KV in der Fassung gemäss Volksabstimmung vom 26. September 2010 bezeichnet als oberste kantonale Gerichte «das Obergericht, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht».

Dass die Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts tiefer eingereiht sind als die Mitglieder der anderen obersten kantonalen Gerichte, ist mit Art. 74 Abs. 2 KV nicht vereinbar. Die Kantonsverfassung zählt das Sozialversicherungsgericht auf gleicher Stufe wie die anderen zu den obersten kantonalen Gerichten. Da für eine weitere Differenzierung sachlich kein Anlass besteht, wird in der Kantonsverfassung denn auch keine solche vorgenommen.

Die Zugehörigkeit des Sozialversicherungsgerichts zum Kreis der obersten kantonalen Gerichte – bereits im Jahr 1999 im Gerichtsverfassungsgesetz (§ 216) festgelegt – war in den Beratungen des Verfassungsrats unbestritten, obwohl gerade die Frage, ob und welche einzelnen Gerichte in der Kantonsverfassung erwähnt werden sollten, Gegenstand langwieriger Diskussionen im Verfassungsrat war (namentlich die Nennung oder gar der Bestand von Miet- und Arbeitsgerichten, des Landwirtschaftsgerichts, des Kassationsgerichts).

Die Gleichbehandlung des Sozialversicherungsgerichts mit den anderen obersten Gerichten ist deshalb von Verfassungen wegen geboten. Bezogen auf die gemeinsame Justizverwaltung ist sie auf Gesetzesstufe realisiert; für die besoldungsmässige Gleichbehandlung ist der Kantonsrat zuständig.

4. Weitere Gesichtspunkte

Das Sozialversicherungsrecht ist ein komplexes Teilgebiet des Verwaltungsrechts, das in den meisten Kantonen nicht von einem separaten Versicherungsgericht behandelt wird, sondern vom Verwaltungs-

gericht oder vom Obergericht, wo dieses das einzige kantonale Gericht ist. Auf Bundesebene sind – anstelle des früheren, dem Bundesgericht angegliederten Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) – die zwei sozialrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichts für Sozialversicherungsrecht zuständig. Für Sozialversicherungsrecht zuständige Richterinnen und Richter am Bundesgericht und in den Kantonen werden nicht anders besoldet als die anderen Mitglieder ihres Gerichts.

Wäre 1995 nicht das Sozialversicherungsgericht, sondern eine entsprechende zusätzliche Abteilung des Verwaltungsgerichts geschaffen worden, so hätte sich die Frage der Einreihung gar nie gestellt und es wäre somit nicht zur heutigen Ungleichbehandlung gekommen. Der Regierungsrat führte nämlich in seiner Weisung vom 9. Oktober 1991 zum von ihm vorgelegten Entwurf für ein Gesetz über das Sozialversicherungsgericht aus, das Sozialversicherungsgericht sei «als selbstständiges, dem Verwaltungsgericht gleichgestelltes Gericht vorzusehen» (Vorlage 3193, S. 13), und am 14. Juli 1993 in einem Schreiben an den Kantonsrat: «So wie das Eidgenössische Versicherungsgericht dem Bundesgericht gleichgestellt ist, steht auch das Sozialversicherungsgericht hierarchisch auf der gleichen Stufe wie das Verwaltungsgericht. Die kantonalen Sozialversicherungsrichter sind daher gleich zu besolden wie die kantonalen Verwaltungsrichter.» Die 1994 vorgenommene tiefere Einreihung war schon damals so unzutreffend wie sie heute noch ist und nur aufgrund der damaligen Zeitumstände erklärlich.

Im Jahr 1999 beantragte das Sozialversicherungsgericht deshalb dem Kantonsrat erstmals die besoldungsmässige Gleichstellung, was dieser 2001 ablehnte, und zwar mit einem Stimmenverhältnis von 77 zu 65 und hauptsächlich mit dem Argument, seit der erstmaligen Einreihung habe sich nichts Wesentliches geändert.

Ein von Richterinnen und Richtern des Sozialversicherungsgerichts in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kam schon 2002 zum Schluss, dass es keine vernünftigen und sachlichen Gründe für eine tiefere Einreihung gebe und dass diese gegen das verfassungsmässige Gebot der Rechtsgleichheit verstosse.

Mit dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) wurde 2003 in allen Rechtsgebieten des Sozialversicherungsrechts das Einspracheverfahren eingeführt und den Kantonen die Schaffung eines Gerichts vorgeschrieben, das als zweite Instanz Beschwerden gegen Einspracheentscheide beurteilt, wobei die Kantone frei waren, ein separates Versicherungsgericht einzurichten oder ein bestehendes kantonales Gericht zuständig zu erklären.

Seit 2008 beurteilt das Bundesgericht, mit wenigen Ausnahmen, auch auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts nur noch Rechts-

fragen und ist, was den Sachverhalt betrifft, in der Regel an die Feststellungen der kantonalen Vorinstanz gebunden. Damit ist das Sozialversicherungsgericht die letzte Instanz, die den Sachverhalt frei und umfassend prüfen darf und muss, und dies auch tut.

5. Zeitliche Aspekte

Die Kantonsverfassung gilt seit dem 1. Januar 2006. Ab diesem Zeitpunkt sind die Mitglieder des Sozialversicherungsgerichts, auch besoldungsmässig, zwingend gleich zu behandeln wie die Mitglieder der anderen obersten kantonalen Gerichte.

Das Gericht hat bisher darauf verzichtet, an den Kantonsrat zu gelangen, weil absehbar gewesen ist, dass die neu in Kraft getretene Kantonsverfassung Änderungen auf verschiedenen Ebenen nach sich ziehen würde. Dem entsprechenden umfangreichen Rechtsetzungsprojekt sollte nicht vorgegriffen werden. Nachdem nun aber im Rahmen der Vorlagen 4600 und 4611 weder die Regierung noch eine kantonsrätliche Kommission darauf hingewirkt haben, dass die Kantonsverfassung auch in diesem Punkt umgesetzt wird, hat das Gericht den Kantonsrat mit Schreiben vom 31. März 2010 auf den entsprechenden Handlungsbedarf aufmerksam gemacht. Die Geschäftsleitung des Kantonrates hat dies lediglich als «informelle Anfrage» aufgefasst und das Gericht auf sein Antragsrecht hingewiesen. Dementsprechend hat das Gericht beschlossen, den vorliegenden Antrag zu stellen.

6. Bestimmungen im einzelnen

Ziff. I Abs. 1:

Damit wird die Einreihung in Lohnklasse 29 statt bisher 27 vollzogen. Die Formulierung ist dem neuen Lohnsystem mit 29 Lohnstufen innerhalb einer Lohnklasse angepasst. Lohnstufe 17 entspricht dem alten ersten Maximum (Erfahrungsstufe 8) der Lohnklasse 29.

Ziff. I Abs. 2:

Im Rahmen der strukturellen Besoldungsrevision 1987/1991 sollten die Mitglieder der obersten Gerichte – wie die Mitglieder des Regierungsrates – nach dem gleichen System besoldet werden. Während die Besoldung der Mitglieder des Regierungsrates 125% der Höchstbesoldung von Klasse 29 der damaligen Beamtenverordnung betragen

sollte, sollten die Mitglieder der obersten Gerichte eine Besoldung von 100% der Höchstbesoldung von Klasse 29 erhalten. Die Besoldung der Mitglieder des Regierungsrates wurde wie vorgeschlagen umgesetzt. Für die Mitglieder der obersten Gerichte wurden im Laufe der Beratungen im Kantonsrat Stufen eingeführt. Die Anfangsbesoldung für alle Neugewählten wurde im 1. Maximum des damaligen Lohnsystems (Klasse 29 Erfahrungsstufe 8) festgesetzt. Der Aufstieg in die eigentliche Einreihungsklasse (100% der Höchstbesoldung von Klasse 29 = Klasse 29 Leistungsstufe 4) sollte – sukzessive mit zunehmender Erfahrung – innerhalb von fünf Jahren erfolgen, sodass den Mitgliedern vom fünften Dienstjahr an die Höchstbesoldung zustand. Der jährliche Aufstieg wurde jedoch an die Einschränkung des allgemeinen Stufenaufstiegs zur Wiederherstellung des Ausgleichs der laufenden Rechnung gekoppelt. In den Folgejahren wurde dieser allgemeine Stufenaufstieg mehrmals ausgesetzt. Während die kantonalen Angestellten dennoch im Rahmen von Beförderungen grundsätzlich und regelmässig in den Genuss von Lohnerhöhungen kommen konnten, wurden die Löhne der Mitglieder der obersten Gerichte bei Aussetzung des Stufenaufstiegs jeweils «eingefroren». Eine Erhöhung im Rahmen von Beförderungen war und ist ausgeschlossen, da die obersten Richterinnen und Richter einerseits nicht dem Personalrecht unterstehen und andererseits der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit eine Leistungsbeurteilung, die Voraussetzung für eine Lohnerhöhung aufgrund einer Beförderung ist, schlechterdings ausschliesst.

Die Einreihung in einer Anfangsbesoldung und die Überführung in die eigentliche Besoldungseinreihung innert eines bestimmten Zeitraums ist vergleichbar mit der Einreihung in eine Anlaufstufe. Während bei den kantonalen Angestellten der Aufstieg mit zunehmender Erfahrung innert dreier Jahren zu vollziehen war und ist, wurde er bei den Mitgliedern des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts auf fünf und bei den – tiefer eingereihten – Mitgliedern des Sozialversicherungsgerichts auf sieben Jahre festgesetzt. Die jüngste Teilrevision des Lohnsystems hat an der dreijährigen Frist für das Staatspersonal nichts geändert. Es besteht deshalb auch kein Anlass, die Frist für den Aufstieg der Mitglieder der obersten Gerichte zu verlängern. Es liegen auch keine anderen sachlichen Gründe für eine Verlängerung vor. Insbesondere kann nicht gesagt werden, wegen der Verdoppelung der Lohnstufen halbiere sich die Erfahrung der Mitglieder, sodass die Aufstiegsfrist verdoppelt werden müsse. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass Angestellten im Rahmen individueller Lohnerhöhungen bis zu fünf Lohnstufen pro Kalenderjahr gewährt werden können.

Die Aufstiege aus Anlaufstufen beim Staatspersonal konnten auch bei Aussetzung des jährlichen Stufenaufstieges vollzogen werden und waren an keine Quoten gebunden. Nach dem neuen Lohnsystem mit

individuellen Lohnerhöhungen sind solche Lohnaufstiege ebenfalls nicht von Quoten abhängig. Hinzu kommt, dass ausserhalb der individuellen Lohnerhöhung beim Staatspersonal auch Lohnanpassungen aufgrund von Funktionswechseln und Neueinreihungen vorgenommen werden können (und in der Praxis auch häufig vorgenommen werden), die ebenfalls nicht an eine Quote gebunden sind. Diese Lohnentwicklungsmöglichkeiten sind den Mitgliedern der obersten kantonalen Gerichte verwehrt. Wird an der Aufstiegsfrist von fünf Jahren festgehalten, hat der Aufstieg jeweils in die übernächste Lohnstufe zu erfolgen.

Ziff. II:

Aufgrund der thematischen Eigenständigkeit wird die Regelung betreffend die Besoldung teilamtlicher Mitglieder in eine eigene Dispositivziffer aufgenommen. Das ändert nichts daran, dass sie besoldungsmässig in allen Aspekten gleich behandelt werden wie die vollamtlichen Mitglieder.

Ziff. III:

Es werden die heute für Obergericht und Verwaltungsgericht geltenden und auf das Jahr 2011 übertragenen Beträge übernommen.

Ziff. IV:

Basierend auf den Regelungen der anderen obersten Gerichte und der Praxis des Sozialversicherungsgerichts wird die heutige Regelung vereinfacht.

Ziff. V:

Die Bestimmung ist an die geänderte Personalverordnung anzupassen. § 21 Abs. 3 aPVO, welcher die Aussetzung des Stufenaufstiegs regelte, wurde abgeschafft. Deshalb entfällt der entsprechende Verweis.

Ziff. VI:

Damit wird die Überführung der Besoldung der bereits amtierenden Mitglieder geregelt.

Ziff. VII bis X:

Damit werden die nötigen Formalitäten geregelt.

7. Kosten

Wird die besoldungsmässige Gleichstellung so vollzogen, wie in Ziff. VI des Beschlusses vorgesehen, so entstehen Kosten von durchschnittlich rund Fr. 29 000 Franken pro volle Stelle und beim aktuellen Stand an ordentlichen und Ersatzmitgliedern total rund Fr. 330 000 pro Jahr.

Gesamthaft resultiert ab 2011 trotzdem keine Mehrbelastung der Kantonsfinanzen durch die obersten Gerichte, da ab diesem Zeitpunkt das Kassationsgericht aufgehoben wird, womit dessen Kosten von rund 3,2 Mio. Franken (Budget 2010) deutlich sinken und in dem Zeitpunkt gänzlich entfallen, in welchem nach Erledigung der letzten Pendenzen der Betrieb eingestellt sein wird.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsern Antrag wohlwollend zu prüfen und entsprechend zu beschliessen.

Im Namen des Sozialversicherungsgerichts

Der Präsident:

Dr. H.-J. Mosimann

Der Generalsekretär:

Dr. R. Schnetzer