

Regierungsratsbeschluss

vom 26. November 2024

Nr. 2024/1897

KR.Nr. VET 0228/2024 (VWD)

Totalrevision der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention, die Feuerwehr und den Elementarschadenfonds (Gebäudeversicherungsverordnung, GVV) Stellungnahme des Regierungsrates zum Verordnungsveto (Nr. 521)

1. Einspruchstext

Am 13. November 2024 haben 18 Mitglieder des Kantonsrats gegen die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention, die Feuerwehr und den Elementarschadenfonds (Gebäudeversicherungsverordnung, GVV) vom 24. September 2024 Einspruch erhoben (Veto Nr. 521).

Folgende Änderungen werden beantragt:

§ 1 Abs. 2

~~... Bei der Wahl werden Vertreter und Vertreterinnen der unmittelbar betroffenen Interessengruppen angemessen berücksichtigt.~~

Abs. 4 (neu)

Die Verwaltungsratsstellen sind öffentlich auszuschreiben.

§ 25bis Vollzug des Personalrechts

Die Kompetenzen der Solothurnischen Gebäudeversicherung sind beim Vollzug des Personalrechts einzuschränken. Insbesondere die Kompetenzen lit. h, i, j, k, l und n müssen zwingend über das Personalamt laufen, damit das Aufsichts- und Weisungsrecht wahrgenommen werden kann.

2. Begründung

§ 1 Abs. 2

Die SVP-Fraktion hat sich klar für eine politische Besetzung des Verwaltungsrates ausgesprochen und ist damit unterlegen. Der Gesetzgeber wollte grossmehrheitlich eine fachliche Besetzung dieses Gremiums. Das ist zu respektieren. Dann soll aber bitte schön dieser Verwaltungsrat auch strikt nach fachlichen Kriterien zusammengesetzt werden. Das ist aktuell nicht der Fall, sollen doch die Interessenorganisationen VSEG und HEV je zwei Vertreter entsenden dürfen und der Feuerwehrverband einen. Die Interessenvertreter sind bereits gesetzt, ohne dass sie sich über fachliche Kriterien auszuweisen haben. Damit sind fünf der neun VR-Mitglieder Interessenvertreter. Das widerspricht dem Willen des Gesetzgebers, so geht es nicht. Um dem Willen des Gesetzgebers Nachachtung zu verschaffen, soll in der Verordnung der Passus bezüglich der

Interessenvertreter vollständig gestrichen werden. Der Besetzungsprozess läuft zudem völlig intransparent, die entsprechenden Stellen wurden nicht einmal ausgeschrieben.

§ 25bis Vollzug des Personalrechts

Die aktuell gültige Personalgesetzgebung weist der Solothurner Spitäler AG (soH) umfangreiche Kompetenzen im Vollzug des Personalrechts zu. Diese weitreichenden Befugnisse haben dazu geführt, dass entgegen der breiten politischen Meinung, die soH dem ehemaligen CEO unrechtmässige Funktionszulagen ausbezahlte. Darüber hinaus gab es auch Unstimmigkeiten bei der Pensionierung und der damit zusammenhängenden Weiterbeschäftigung des früheren CEO. Neben dem ehemaligen CEO kam es auch auf Stufe Kader in den letzten Jahren zu fragwürdigen Freistellungen, geknüpft an hohe Abgangsentschädigungen. Alle diese Verfehlungen müssen nun durch die Geschäftsprüfungskommission mit Unterstützung von externen Sachverständigen mühsam und kostspielig untersucht werden. Wären die Befugnisse in heiklen personalrechtlichen Entscheidungen beim Personalamt angesiedelt gewesen, hätte dieses vermutlich deutlich früher einschreiten können. Das Aufsichts- und Weisungsrecht liegt beim Personalamt und somit beim Regierungsrat. Die Kompetenzen in Sachen Personalrecht sind folglich nicht vollumfänglich auf die Anstalten übertragbar. Mit der vorliegenden Vollzugsverordnung des Regierungsrates über die Gebäudeversicherung werden der Solothurnischen Gebäudeversicherung die gleichen umfassenden Kompetenzen des Vollzugs über das Personalrecht zugesprochen. In Anbetracht des eben geschilderten gravierenden Missbrauchs der Kompetenzen und des Vertrauensverlusts müssen auch für die Solothurnische Gebäudeversicherung die Kompetenzen im personalrechtlichen Bereich stark eingegrenzt werden.

3. Zustandekommen

Die Parlamentsdienste des Kantonsrates haben mit Verfügung vom 14. November 2024 festgestellt, dass gestützt auf Artikel 79 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1), § 44 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (BGS 121.1) und § 90 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2) 18 Mitglieder des Kantonsrates den Einspruch gegen die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention, die Feuerwehr und den Elementarschadenfonds (Gebäudeversicherungsverordnung, GVV) unterzeichnet haben und dieser somit zustande gekommen ist.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

4.1 Zum Einspruchsrecht des Kantonsrates

Das Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto) dient der Rechtskontrolle. Der Kantonsrat soll damit prüfen können, ob sich eine neue Verordnung oder eine Verordnungsänderung an den vom Kantonsrat mit einem Gesetz vorgegebenen Rahmen hält. Auch darf der Kantonsrat damit prüfen, ob mit einer Verordnung allenfalls Gegenstände geregelt werden, die eigentlich in ein Gesetz gehören. In beiden Fällen hätten wir unsere Kompetenzen überschritten, was der Kantonsrat mit dem Verordnungsveto geltend machen kann (vgl. zu Entstehung, Inhalt und fraglicher Ausweitung des Verordnungsvetos: Konrad Schwaller, Einspruchsrecht des Solothurnischen Kantonsrates gegen Verordnungen des Regierungsrates [Verordnungsveto], in: Gesetzgebungs-Bulletin Nr. 3/2004, S XXIII ff., Freiburg 2004).

Mit Verordnungsveto Nr. 521 wird weder geltend gemacht, die total revidierte Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention, die Feuerwehr und den Elementarschadenfonds (GVV) halte sich nicht an den vom Gesetz vorgegebenen Rahmen, noch dass in der total revidierten Verordnung Gegenstände

geregelt werden, die eigentlich in ein Gesetz gehören. Das vorliegende Veto bezweckt einzig, eine inhaltliche Änderung der total revidierten Verordnung, ohne dass eine der genannten Kompetenzüberschreitungen unsererseits vorliegt.

Damit schießt das vorliegende Veto über den vorgesehenen Inhalt des Verordnungsvetos hinaus. Lehnt das Veto eine Ordnungsänderung ab, nur weil es einen Sachverhalt anders geregelt haben will, wird es nicht nur als Einspruch gegen einen Erlass oder gegen eine Änderung einer Verordnung eingesetzt, sondern als Gestaltungsmittel der Legislative, ohne dass eine Änderungsabsicht der Exekutive vorliegt. Sollte dieser weiter gefasste Anwendungsbereich des Verordnungsvetos durch den Kantonsrat bestätigt werden, sehen wir darin einen Übergriff der Legislative in den Wirkungsbereich der Exekutive, was als Verletzung der Gewaltenteilung und damit als Verfassungsverletzung gewertet werden muss (Art. 58 Abs. 1 KV). Der Kantonsrat verletzt damit nicht nur die Gewaltenteilung, sondern entleert auch den kassatorischen Sinn eines Vetos, der sich bereits aus seinem Namen, aber auch aus dem Verfassungstext und dem Kantonsratsgesetz ergibt. Mit dem Veto will der Kantonsrat eine neue Verordnung als Ganzes oder eine Ordnungsänderung kassieren. Das Vetorecht ist somit ein Einspracherecht, nicht ein Gestaltungsrecht (zum «rein kassatorischen Zweck» des Vetorechts: Fritz Brechbühl, in: Parlament, 13. Jahrgang, August 2010, S. 8 und 10).

Will man von Seiten des Kantonsrates auf eine inhaltliche Änderung eines in der Verordnung geregelten Gegenstandes hinwirken, stehen dafür die parlamentarischen Vorstösse (Auftrag) zur Verfügung.

Allein aus dieser grundsätzlichen Überlegung ist im vorliegenden Fall das Verordnungsveto abzulehnen.

4.2 Hinweise zu den Anliegen des Verordnungsvetos

Da weder das Kantonsratsgesetz noch das Geschäftsreglement des Kantonsrates ein Verfahren zur Prüfung eines Verordnungsvetos auf seine inhaltliche Gültigkeit vorsehen, nimmt der Kantonsrat in Kauf, allenfalls auch auf ein verfassungswidriges Verordnungsveto einzutreten. Deshalb erlauben wir uns, trotz grundsätzlicher Ablehnung, zu den inhaltlichen Aspekten des Verordnungsvetos Stellung zu nehmen.

4.3 Verwaltungsrat § 1 Absatz 2 Satz 2: Streichung des Passus betreffend Interessenvertretung

Das neue Gebäudeversicherungsgesetz schreibt in § 7 Absatz 1 neben den fachlichen Kriterien auch eine angemessene Berücksichtigung der unmittelbar betroffenen Verbände vor. § 1 Absatz 2 Satz 2 GVV wiederholt somit nur, was der Gesetzgeber selbst ausdrücklich angeordnet hat. Wollte man den Satz streichen, müsste zuvor das Gebäudeversicherungsgesetz geändert werden. Wir sehen keine Notwendigkeit, bereits vor Inkraftsetzung des neuen GVG eine solche Teilrevision in Angriff zu nehmen.

Anzufügen ist, dass gemäss § 1 Absatz 2 Satz 1 GVV nur Personen wählbar sind, die über die nötige Fachkompetenz in einem oder mehreren der in Absatz 1 genannten Bereiche verfügen (Oberleitung einer grösseren Organisation, Strategie- und Organisationsentwicklung, Versicherungstechnik, Finanzen inklusive Finanzanlagen und Controlling, Risikomanagement, Personalwesen, Compliance, Feuerwehr und Prävention). Dies gilt auch für die Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Interessengruppen. Dass der Verwaltungsrat der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch über Feuerwehr-Expertise verfügen muss, versteht sich dabei angesichts der Aufgaben und Kompetenzen der SGV im Feuerwehrwesen von selbst.

4.4 Verwaltungsrat § 1 neuer Absatz 4: Ausschreibung

Gemäss § 7 Absatz 1 GVG ist die Wahl des Verwaltungsrates Sache des Regierungsrats. Das Gesetz schreibt keine Ausschreibung der Verwaltungsratsmandate vor. Mit der Annahme des vorliegenden Verordnungsvetos würde demnach der Regierungsrat zum Erlass von Verwaltungsbestimmungen verpflichtet, für die es aktuell im Gesetz keine Grundlage gibt.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Antwort zum Auftrag Mitte-Fraktion. Die Mitte – EVP: Ausschreibung von Wahlen vom 25. Juni 2024:

Bei der Besetzung von Ämtern entscheidet der Regierungsrat nicht selbstständig. Vielmehr lässt er sich von Vertretern aus der Verwaltung sowie von Berufsverbänden und Organisationen, die von den Institutionen betroffen sind, beraten.

Im Zentrum steht die berufliche und fachliche Qualifikation der Kandidatinnen und Kandidaten sowie deren regionale Verankerung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt liegt in der Einhaltung der Public Corporate Governance-Richtlinien. Im Kapitel 12 Beteiligungsstrategie des WoV-Handbuchs wird unter § 7 definiert: «Der Kanton lässt sich im obersten Führungsorgan einer Beteiligung nicht durch Mitglieder des Regierungsrats, des Kantonsrats oder durch Verwaltungsangestellte vertreten. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind möglich, wenn sich die Interessen des Kantons ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen, wenn das Anforderungsprofil des obersten Führungsorgans eine solche Vertretung verlangt, oder wenn es sich um ein Führungsorgan handelt, das überwiegend durch Vertreter von Kantonen besetzt ist.» Vielfach ist das jeweilige Vorgehen in den Statuten der Beteiligung selbst geregelt.

Eine Ausschreibung wird bei jeder Vakanz geprüft und wenn angezeigt auch vorgenommen.

4.5 Vollzug des Personalrechts

Zu den Schwerpunkten der Totalrevision des Gebäudeversicherungsgesetzes gehörte, dass das Personalwesen der SGV im Rahmen des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) analog der Solothurner Spitäler AG (soH) ausgestaltet wird. Zu diesem Zweck wurden wir ermächtigt, die Anstellung des Personals an die SGV zu delegieren (§ 19 Abs. 3 neu Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992 [BGS 126.1]) und die Einzelheiten alsdann in der Verordnung über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung, PRV; BGS 126.31) entsprechend der für die soH geltenden Regelung festzulegen (siehe Botschaft und Entwurf vom 31. Oktober 2023 Ziffer 1.3.5 und Ziffer 4.1.1 Erläuterungen zu § 10). Die in Botschaft und Entwurf vorgezeichnete personalrechtliche Lösung wurde in der Folge zusammen mit dem Staatspersonalverband in § 25^{bis} PRV sehr detailliert nach Massgabe des GAV auf die Bedürfnisse der SGV passend ausgearbeitet. Die Zuweisung der Anstellungskompetenz sowie der damit zusammenhängenden Befugnisse gemäss § 25^{bis} PRV an die SGV als eigentliche Verantwortungs- und Kostenträgerin führen zu einer wesentlichen Vereinfachung der Abläufe und damit Effizienzsteigerung im Sinne der Public Corporate Governance (PCG) und gewährleisten die nötige Flexibilität im kompetitiven Arbeitsmarkt und dynamischen Umfeld einer heutigen Versicherungsorganisation.

Das Rad aufgrund der Vorkommnisse bei der soH wieder zurückzudrehen, den «Vertrauensverlust» auf die SGV zu transferieren und die austarierte Lösung des § 25^{bis} PRV einzuschränken, wäre daher sachwidrig. Dazu besteht umso weniger Anlass, als die bei der soH monierten Missstände betreffend Abgangsentschädigungen und Funktionszulagen bei der SGV gar nicht eintreten können: Zwar fällt die Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen in die Kompetenz der SGV (§ 25^{bis} Abs. 1 Bst. h PRV i.V.m. § 47 Abs. 1 GAV); für die Vereinbarung einer Abgangsentschädigung bleibt aber der Regierungsrat zuständig (§ 17 Abs. 1 Bst. c PRV i.V.m. § 47 Abs. 3 und § 53 Abs. 1 GAV). Auch ist im Gegensatz zur soH (§ 19 Abs. 2 Bst. l

PRV) nicht vorgesehen, dass die SGV Funktionszulagen ausrichten kann. Hier bleibt vielmehr das Personalamt zuständig (§ 140 Abs. 2 GAV).

Die Anstellungskompetenz der SGV (§ 13 Abs. 4^{bis} PRV) ist im vorliegenden Veto unbestritten. Diese Kompetenz umfasst aber nicht nur die Begründung der Arbeitsverhältnisse, sondern konsequenterweise auch deren (einvernehmliche oder fristlose) Auflösung oder allfällige Verlängerung nach Erreichung des ordentlichen Rücktrittsalters (§ 25^{bis} Abs. 1 Bst. h, i und j PRV). Dasselbe gilt für die weiteren der in § 25^{bis} Absatz 1 PRV geregelten Befugnisse, die durch den Verwaltungsrat der SGV bzw. dessen Personalausschuss wahrgenommen werden sollen. Anzuführen ist, dass § 25^{bis} Absatz 1 Buchstabe k PRV nicht die Festlegung des umfangmässig nach wie vor auch für die SGV im GAV definierten Leistungsbonus zum Gegenstand hat, sondern lediglich den Entscheid über dessen Höhe bei Differenzen zwischen Vorgesetzten und Arbeitnehmenden. § 25^{bis} Absatz 1 Buchstabe l PRV betrifft den Sonderfall des Lohnnachgenusses an die Angehörigen im Todesfall eines Mitarbeitenden, der in Härtefällen um drei Monate verlängert werden kann. Hervorzuheben ist ferner, dass die Einstufung der Mitarbeitenden durch die SGV (§ 2^{bis} Abs. 2 PRV), d.h. die Zuweisung zu einer Erfahrungsstufe innerhalb der vom Personalamt festgelegten Lohnklasse, im vorliegenden Verordnungsveto nicht in Frage gestellt wird. Funktional betrifft aber nicht nur die Einstufung, sondern auch die Marktzulage (§ 25^{bis} Abs. 1 Bst. n PRV) die Feinjustierung innerhalb der Lohnklasse bei Festlegung des Anfangslohns. Bereits in Botschaft und Entwurf zum GVG (Ziffer 4.1.1 Erläuterungen zu § 10 GVG) wurde deshalb festgehalten, dass die SGV als Anstellungsbehörde neben der Einstufung auch für die Marktlohnzulage zuständig sein soll. Das Personalamt wird dabei in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde mit einer Kopie der Anstellungsverträge bedient werden. Damit ist eine maximale Transparenz und Kontrolle über die Anstellungen der Mitarbeitenden der SGV auch künftig sichergestellt.

5. Antrag des Regierungsrates

Ablehnung des Verordnungsvetos gegen die Gebäudeversicherungsverordnung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement
Solothurnische Gebäudeversicherung
Staatskanzlei
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat