

KR.Nr.

***Änderung des Staatspersonalgesetzes
Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zum Ab-
schluss von Mietverträgen***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Erwägungen	6
3. Verhältnis zur Planung	7
4. Auswirkungen	7
4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen sowie Vollzugsmassnahmen	7
4.2 Folgen für die Gemeinden	7
5. Rechtliches	7
6. Erläuterungen zur Änderung von § 13 StPG	7
7. Antrag	9
8. Beschlussesentwurf	10

Anhang/Beilagen

Übersicht über die bestehenden Mietverträge des Kantons Solothurn (Stand 1.1.2006)

Kurzfassung

Nach § 13 Staatspersonalgesetz bewilligt der Kantonsrat die zur ordnungsgemässen Erfüllung der staatlichen Aufgaben nötigen Ausgaben für das Personal, die Räumlichkeiten und die Einrichtungen. Diese Norm ermächtigt den Kantonsrat, unter anderem Ausgaben für die Miete von Räumlichkeiten abschliessend zu bewilligen. Der Regierungsrat ist gestützt auf seine Finanzkompetenzen nach Artikel 80 Absatz 1 Kantonsverfassung befugt, Mietverträge bis zum Betrag von Fr. 10'000.-- abzuschliessen.

Die vergleichsweise sehr geringen Finanzkompetenzen des Regierungsrates zum Abschluss von Mietverträgen für Räumlichkeiten sind nicht mehr sach- und zeitgemäss. Sie haben zur Folge, dass jeder Mietvertrag mit jährlichen Nettozinskosten von mehr als Fr. 10'000.-- dem Kantonsrat zum Beschluss unterbreitet werden muss. Damit ist nicht nur ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden, sondern die tiefe Finanzkompetenz des Regierungsrates gibt in der Praxis auch Probleme auf. Die Marktsituation erfordert es nämlich oftmals, dass Mietverträge rasch und flexibel abgeschlossen werden können. Vermieter sind häufig nicht bereit, auf den Abschluss eines Vertrages zu warten, bis ein Entscheid des Kantonsrates vorliegt. Sie erwarten aus verständlichen Gründen eine schnelle Verpflichtung und Verbindlichkeit des Kantons als Vertragspartner. Politisch relevant sind zudem in aller Regel nur Mietverträge mit einem gewissen Finanzvolumen. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung soll deshalb eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat vorgenommen werden. Neu soll der Regierungsrat über Mietverträge bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von Fr. 200'000.-- abschliessen können.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal.

1. Ausgangslage

Zur ordnungsgemässen Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist erforderlich, dass u.a. die nötige Infrastruktur wie Verwaltungsräumlichkeiten zur Verfügung steht. Dem Kanton ist es nicht immer möglich, den erforderlichen Raum durch eigene Gebäude zu decken. Er sieht sich deshalb oftmals veranlasst, Räumlichkeiten zu mieten. Der Kanton hat derzeit 56 Mietverträge abgeschlossen. Die jährlichen Netto-Mietzinskosten für alle Objekte betragen rund 7,77 Mio. Franken. Die Spannweite der Mietzinskosten für die jeweils zugemieteten Räume ist beträchtlich. So liegt beispielsweise die Miete von Lagerräumen unter Fr. 1'000.—, die Einmietung der Kantonspolizei in der Schanzmühle jedoch bei rund 1,4 Mio. Franken.

Finanzrechtlich lassen sich die Ausgaben für die Miete von Räumlichkeiten wie folgt einordnen: Langfristige Mietverträge für Verwaltungsräumlichkeiten gelten mit Hinweis auf § 55 Absatz 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoVG; BGS 115.1) sowie die bundesgerichtliche Praxis als neue Ausgabe. Die erwähnte Bestimmung nach dem WoVG gibt den bundesgerichtlichen Grundsatz wieder, wonach eine neue Ausgabe immer dann anzunehmen ist, „wenn der entscheidenden Behörde in bezug auf den Umfang der Ausgaben, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht“ (BGE 125 I 87). Dies ist beim Abschluss von Mietverträgen der Fall, weil über die Frage, ob überhaupt ein Objekt gemietet bzw. zu welchen Rahmenbedingungen ein solcher Vertrag abgeschlossen werden soll, ein erheblicher Ermessensspielraum besteht. Ob eine neue oder gebundene Ausgabe beim Abschluss von Mietverträgen besteht, ist nach der solothurnischen Gesetzgebung jedoch insofern unerheblich, weil § 13 des Gesetzes über das Staatspersonal (Staatspersonalgesetz; StPG; BGS 126.1) die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben für das Personal, die Räumlichkeiten und die Einrichtungen an den Kantonsrat delegiert und somit das (obligatorische oder fakultative) Finanzreferendum ausgeschlossen ist. Die Delegation umfasst sowohl neue als auch gebundene Ausgaben. Soweit es sich um jährlich wiederkehrende Ausgaben handelt, wie dies bei Mietkosten der Fall ist, muss im Gesetz auch kein Höchstbetrag aufgeführt sein (Artikel 40 Absatz 2 Kantonsverfassung [KV; BGS 111.1]). Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass der Kantonsrat abschliessend und ohne Pflicht zur Einhaltung einer bestimmten Ausgabenlimite über die Miete von Verwaltungsräumlichkeiten beschliessen kann, ohne dass das Finanzreferendum zum Tragen kommt. Der Regierungsrat ist gestützt auf seine Finanzkompetenzen gemäss Artikel 80 Absatz 1 KV befugt, Mietverträge bis zum Betrag von Fr. 10'000.— abzuschliessen.

Die im interkantonalen Vergleich und auch mit Blick auf die Gemeinden sehr geringen Finanzkompetenzen des Regierungsrates sind mit Bezug auf den Abschluss von Mietverträgen für Räumlichkeiten nicht mehr sach- und zeitgemäss. Sie haben zur Folge, dass jeder Mietvertrag mit jährlichen Nettozinskosten von mehr als Fr. 10'000.— dem Kantonsrat zum Beschluss zu unterbreiten ist. Damit ist nicht nur ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden, sondern die tiefe Finanzkompetenz des Regierungsrates gibt in der Praxis auch Probleme auf. Die Marktsituation erfordert es nämlich oft-

mals, dass Mietverträge rasch und flexibel abgeschlossen werden können. Vermieter sind häufig nicht bereit, auf den Abschluss eines Vertrages zu warten, bis ein Entscheid des Kantonsrates vorliegt. Sie erwarten aus verständlichen Gründen eine schnelle Verpflichtung und Verbindlichkeit des Kantons als Vertragspartner. Eine Kompetenzdelegation an den Regierungsrat ist auch deshalb opportun, weil in aller Regel nur Mietverträge mit einem gewissen Finanzvolumen politisch relevant sind. Neu soll deshalb der Regierungsrat über Mietverträge bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von Fr. 200'000.— beschliessen können. Mietverträge über der erwähnten Limite sollen hingegen nach wie vor dem Kantonsrat unterbreitet werden, weil sie in der Regel auch von politischem Gewicht sind. Nach dem heutigen Stand bewegen sich die 56 abgeschlossenen Mietverträgen in folgendem finanziellen Rahmen (vgl. dazu auch die Übersicht in der Beilage):

- Bis Fr. 10'000.---	11 Verträge
- Fr. 10'000.—bis Fr. 100'000.--:	28 Verträge
- Fr. 100'000.—bis Fr. 200'000.--:	8 Verträge
- Ab Fr. 200'000.---	9 Verträge

2. Erwägungen

Die Miete von Räumlichkeiten für die Verwaltung stellt wie unter Ziffer 1 hiervor erwähnt nach § 55 Absatz 2 WoVG eine neue jährlich wiederkehrende Ausgabe dar. Eine Ausgabe für Mietzinskosten gilt nur dann als gebunden, wenn Mietzinsanpassungen bewilligt werden müssen. Unter Mietzinsanpassungen werden dabei insbesondere Anpassungen an die Teuerung, Anpassungen an die Marktlage, Überwälzungen von wertvermehrenden Investitionen des Vermieters und Ergänzungen des Grundmietvertrages durch zusätzliche Räume verstanden. In diesen Fällen hat das zuständige Organ schon zu einem früheren Zeitpunkt beschlossen, ob und unter welchen Konditionen ein Mietverhältnis abgeschlossen werden soll. Stehen dann „nur noch“ Mietzinsanpassungen für bestehende Mietobjekte zur Diskussion, würden solche Vertragsanpassungen nicht mehr als neue Ausgaben beurteilt, weil ein schon bestehendes Mietverhältnis weitergeführt wird.

Der Abschluss eines langfristigen Mietvertrages und die damit verbundene Ausgabe hat der Kantonsrat gestützt auf Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe e) KV zu beschliessen. Ein Ausgabenbeschluss im Rahmen eines Globalbudgets wäre nicht zulässig, weil sich der Kanton mit dem Abschluss des Mietvertrages in aller Regel über eine Globalbudgetperiode hinaus verpflichtet. Nach § 13 StPG bewilligt der Kantonsrat die zur ordnungsgemässen Erfüllung der staatlichen Aufgaben nötigen Ausgaben für das Personal, die Räumlichkeiten und die Einrichtungen nach den Vorschriften des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Diese Norm ermächtigt den Kantonsrat, die Ausgaben für die Miete von Räumlichkeiten abschliessend zu bewilligen. Soll dem Regierungsrat neu ebenfalls die Kompetenz zum Abschluss von Mietverträgen über seine schon bestehende Kompetenz bis Fr. 10'000.-- übertragen werden, ist eine entsprechende zusätzliche Delegationsnorm zu verankern. Eine solche ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes dann zulässig, „wenn sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird, wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt und wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist“ (BGE 105 Ia 82). Artikel 40 Absatz 2 KV sieht ausdrücklich vor, dass nebst dem Kantonsrat auch der Regierungsrat in Ausnahmefällen ermächtigt werden kann, neue Ausgaben endgültig zu beschliessen. Eine entsprechende Kom-

petenzdelegation wird in § 13 StPG vorgesehen, womit auch die zweite vom Bundesgericht geforderte Voraussetzung – nämlich Verankerung der Finanzdelegation in einem Gesetz im formellen Sinn, welches dem Referendum unterliegt – erfüllt ist. Die neue Ausgabenkompetenz des Regierungsrates beschränkt sich zudem auf einen bestimmten und sachlich umgrenzten Sachbereich (Abschluss von Mietverträgen), womit auch dieses letzte Erfordernis für die Zulässigkeit einer Delegationsnorm gegeben ist.

Aufgrund der Zusammenstellung aller vom Hochbauamt verwalteten Mietverträge (vgl. Anhang) ist es sachgerecht, die Kompetenz des Regierungsrates auf Verträge mit jährlichen Mietzinskosten bis Fr. 200'000.– zu beschränken. Damit ist sichergestellt, dass die politisch wichtigen Vorhaben nach wie vor dem Kantonsrat unterbreitet werden. Nach dem heutigen Stand der Mietverhältnisse wären somit Einmietungen wie jene in den Greibenhof, Schanzmühle, Zürichhaus oder Rötihof vom Kantonsrat zu beschliessen. Kleinverträge und eine weitere Anzahl von politisch kaum umstrittenen Mietverträgen würden jedoch neu durch den Regierungsrat in alleiniger Zuständigkeit abgeschlossen.

3. Verhältnis zur Planung

Die Teilrevision des Staatspersonalgesetzes hat keinen direkten Bezug zum Legislaturplan 2005–2009.

4. Auswirkungen

4.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen sowie Vollzugsmassnahmen

Die Vorlage hat keine messbaren personellen und finanziellen Konsequenzen. Zusätzliche Vollzugsmassnahmen sind nicht erforderlich.

4.2 Folgen für die Gemeinden

Die Vorlage zeigt keine Folgen für die Gemeinden.

5. Rechtliches

Die Gesetzesrevision unterliegt der Volksabstimmung. Falls sie im Kantonsrat von mindestens 2/3 der Anwesenden verabschiedet wird, untersteht sie dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 lit. d und 36 Abs. 1 lit. b) KV).

6. Erläuterungen zur Änderung von § 13 Staatspersonalgesetz

Die vorgesehene Kompetenzdelegation an den Regierungsrat zum Abschluss von Mietverträgen erfordert eine Ergänzung von § 13 StPG. Diese Bestimmung wird deshalb neu in Absätze gegliedert. Absatz 1 enthält unverändert die Kompetenz des Kantonsrates, die Ausgaben von Personal, die Räumlichkeiten und die Einrichtungen zu beschliessen. Absatz 2 ermächtigt neu den Regierungsrat, Mietverträge mit jährlichen Ausgabenfolgen bis zum Betrag von Fr. 200'000.– abzuschliessen. Diese Kompetenz ist auf Ausgaben im Zusammenhang mit der Mietverpflichtung beschränkt. Müssen

beispielsweise gleichzeitig bauliche Anpassungen am Mietobjekt getätigt werden, sind diese Ausgaben über den ordentlichen Budgetweg abzuwickeln. In Absatz 3 wird der schon bisher bestehende Vorbehalt aufgenommen, wonach für den Bau von Verwaltungsgebäuden und die Beteiligung an solchen Bauten keine Finanzdelegation an den Kantonsrat besteht, sondern die Vorschriften über das Finanzreferendum zur Anwendung gelangen. Beschlüsse über solche neue einmaligen Ausgaben unterliegen demnach der obligatorischen Volksabstimmung, wenn diese mehr als 5 Millionen Franken beträgt (Art. 35 Absatz 1 Buchstabe e) KV) bzw. dem fakultativen Referendum, wenn diese mehr als eine Million beträgt (Art. 36 Absatz 1 Buchstabe a) KV).

7. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

8. **Beschlussesentwurf**

Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 40 Absatz 2 und Artikel 69 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Gesetz über das Staatspersonal vom 27. September 1992²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 13 lautet neu:

§ 13. Infrastruktur

¹⁾ Der Kantonsrat bewilligt unter Vorbehalt von Absatz 2 die zur ordnungsgemässen Erfüllung der staatlichen Aufgaben nötigen Ausgaben für das Personal, die Räumlichkeiten und die Einrichtungen nach den Vorschriften des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003.

²⁾ Der Regierungsrat beschliesst Mietverträge für Räumlichkeiten bis zum Betrag von jährlich 200'000 Franken.

³⁾ Für den Bau von Verwaltungsgebäuden und die Beteiligung an solchen Bauten bleiben die Vorschriften über das Finanzreferendum vorbehalten.

II.

Diese Änderung tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 92, 594 (BGS 126.1).

Verteiler KRB

Staatskanzlei (Sch, Stu, San)

Parlamentsdienste

Finanzdepartement

Bau- und Justidepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Hochbauamt

BGS

GS