



Herisau, 11. September 2018

Gesetz über die Gebäude- und Grundstückversicherung (Assekuranzgesetz), Teilrevision; Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf

A. Ausgangslage

Das geltende Assekuranzgesetz vom 30. April 1995 (bGS 862.1; nachfolgend AssG) hat sich inhaltlich grundsätzlich bewährt. Die Bestimmungen über das Versicherungsverhältnis und die Versicherungsleistungen sind nach wie vor aktuell und bedürfen keiner Änderung. Hingegen sind die Bestimmungen über die Art und Weise der Willensbildung und die Organisation der Assekuranz in einigen Punkten aktualisierungsbedürftig. Da die Gesetzgebung (Assekuranzgesetz und -verordnung) von der Landsgemeinde bzw. vom Kantonsrat erlassen wurde, sind die damaligen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten an die heute üblichen Verhältnisse anzupassen. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund der vom Regierungsrat in den letzten Jahren verstärkten Bemühungen um eine zeitgemässe Public Corporate Governance (PCG), gerade auch bei den selbständigen Anstalten und Betrieben des Kantons.

Mit der nun vorgesehenen Kompetenzregelung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat werden sich das Parlament künftig auf die Oberaufsicht (vgl. Art. 4 Abs. 3) und die Statuierung der Grundsätze im Gesetz und der Regierungsrat mit der Umsetzung derselben zu befassen haben. Auch werden verschiedene Organisationsfragen künftig im Organisationsreglement (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a^{bis}) geregelt werden und müssen nicht mehr die politische Ebene beschäftigen.

B. Erläuterungen zur Teilrevision des Assekuranzgesetzes

Art. 4

Nach Art. 4 Abs. 2 wählt der Regierungsrat die Organe der Assekuranz, d.h. den Verwaltungsrat, die Revisionsstelle und die Direktion.

Es liegt nahe, dass die leitenden Gremien der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons (Spitalverbund, Ausgleichskasse und Assekuranz) von den gleichen Gremien auf eine gleich lange Amtszeit gewählt werden (vgl. neu Art. 5 Abs. 1^{bis}). Die Verwaltungsräte der Assekuranz bzw. die Mitglieder der Verwaltungskommissionen der Ausgleichskasse und des Spitalverbundes werden vom Regierungsrat gewählt. Das soll nach wie vor so bleiben. Auch die Revisionsstelle der Assekuranz soll wie das entsprechende Organ der Ausgleichskasse und des Spitalverbundes nach wie vor vom Regierungsrat gewählt werden.



Hingegen werden die Geschäftsleitungen von Spitalverbund und Ausgleichskasse vom Verwaltungsrat bzw. von der Verwaltungskommission gewählt. Die Direktion der Assekuranz wird nach geltendem Recht vom Regierungsrat gewählt (Art. 4 Abs. 2 AssG und Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Assekuranzverordnung). Das erscheint nicht mehr stufengerecht.

In Art. 4 Abs. 2 ist folglich die Wahl des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle der Assekuranz aufzuführen, nicht aber die Wahl der Direktion, die neu vom Verwaltungsrat gewählt werden soll (s. Bemerkungen zu Art. 5 Abs. 2 lit. h).

Zudem hält Art. 4 Abs. 2 auf formellgesetzlicher Ebene fest, dass der Regierungsrat die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates festlegt. Diese Kompetenz soll nicht einfach unter die allgemeine Vollzugskompetenz fallen. Die Delegation an den Regierungsrat soll ausdrücklich und spezifisch erfolgen. Auch diese Anpassung entspricht den jeweiligen Regeln für Spitalverbund und Ausgleichskasse.

Der Harmonisierung der Bestimmungen über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten dient auch die Änderung von Art. 4 Abs. 3. Die jüngsten Anpassungen der Organisationsstatute wurden jeweils dazu genutzt, die Funktion des Kantonsrates als Organ der Oberaufsicht deutlicher hervorzuheben. Der neu formulierte Art. 4 Abs. 3 orientiert sich an den entsprechenden Bestimmungen in Art. 16 des Gesetzes über die Pensionskasse (bGS 142.22), Art. 11 des Spitalverbundgesetzes (bGS 812.11) oder in Art. 13 Abs. 4 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über die Invalidenversicherung (bGS 831.1). Sie macht klar, dass der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Assekuranz ausübt und dass er im Rahmen der Ausübung dieser Kompetenz von Jahresrechnung und Geschäftsbericht Kenntnis nimmt. Die Formulierung ist präziser als das geltende Recht, das nach seinem Wortlaut den Anschein erwecken könnte, dass der Verwaltungsrat direkt dem Kantonsrat Antrag stellt.

Art. 5 Abs. 1^{bis} (neu)

Unterschiedlich geregelt ist die Amtszeit der Organe der Assekuranz (gemäss Art. 1 der Assekuranzverordnung drei Jahre) im Vergleich zur Amtszeit der Organe des Spitalverbunds und der Ausgleichskasse (vier Jahre). Auch diese organisatorischen Bestimmungen sind zu koordinieren. In Art. 5 AssG wird ein neuer Abs. 1^{bis} eingefügt, wonach die Amtsdauer der Mitglieder des Verwaltungsrates vier Jahre beträgt und die Wiederwahl zulässig ist.

Die Assekuranzverordnung wird neu durch den Regierungsrat erlassen und bezüglich der Art. 1 und 4 entsprechend der Gesetzesänderungen anzupassen sein.

Art. 5 Abs. 1^{ter} (neu)

Neu ist als Art. 5 Abs. 1^{ter} die Bestimmung einzufügen, wonach die Direktorin oder der Direktor der Assekuranz in der Regel an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teilnimmt und ein Antragsrecht hat. Die vorgeschlagene Änderung entspricht dem Aktienrecht und dem Recht der übrigen selbständigen kantonalen Anstalten. Sie macht gleichzeitig klar, dass die Direktorin oder der Direktor nicht zwingend an jeder Verwaltungsratssitzung teilnimmt.



Art. 5 Abs. 2 lit. a und a^{bis}

Wie bereits ausgeführt (s. Bemerkungen zu Art. 4 Abs. 2) soll nicht mehr der Regierungsrat, sondern der Verwaltungsrat die Direktion wählen (Art. 5 Abs. 2 lit. a). Das entspricht der Regelung für die übrigen selbständigen Anstalten des kantonalen Rechts und auch in diesem Punkt den Regeln des Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft (Art. 718 Abs. 2 OR). Der Verwaltungsrat erlässt überdies ein Organisationsreglement (Art. 5 Abs. 2 lit. a^{bis}), in welchem die Kompetenzen und Aufgaben der Direktion und wichtiger Funktionen näher definiert werden.

Art. 5 Abs. 2 lit. h

Gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. h unterbreitet der Verwaltungsrat der Assekuranz dem Regierungsrat Vorschläge für die Wahl der Organe. Das gilt nach wie vor für die Revisionsstelle. In Bezug auf den Verwaltungsrat soll der Regierungsrat künftig die volle Verantwortung für die Rekrutierung und die Wahl übernehmen. Bei der Ausgleichskasse und beim Spitalverbund ist das bereits heute so. Ein Vorschlagsrecht des Verwaltungsrates und damit faktisch ein Recht zur Selbstergänzung (Kooptation) dieses Gremiums ist vor dem Hintergrund einer effektiven PCG nicht mehr zeitgemäss.

Art. 6a (neu)

Dass für die Anstellungsverhältnisse der Mitarbeitenden der Assekuranz das Personalgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen gelten, ist heute in der Assekuranzverordnung geregelt (vgl. Art. 2 Abs. 4). Mit der neuen Kompetenzregelung zwischen Kantonsrat, Regierungsrat und den verschiedenen Organen der Assekuranz soll dieser Grundsatz auf Gesetzesstufe normiert werden.

Art. 11 Abs. 3 und 29 Abs. 1 lit. a

Diese beiden Bestimmungen sind auf die neue Kompetenzordnung zum Erlass der Assekuranzverordnung (vgl. unten, Art. 40) anzupassen, indem nicht mehr der Kantons-, sondern der Regierungsrat die Haftungsbeschränkung anpassen kann.

Art. 40

Gemäss Art. 40 Abs. 1 AssG erlässt der Kantonsrat die Verordnung zum Assekuranzgesetz. Diese Kompetenz entspringt der alten Ordnung, als die Landsgemeinde Gesetzgeber war. Zuständig für den Erlass einer Verordnung ist heute der Regierungsrat (Art. 87 Abs. 3 KV), während der Kantonsrat als Gesetzgeber agiert (unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums, vgl. Art. 74 Abs. 2 Kantonsverfassung). Art. 40 Abs. 1 AssG ist entsprechend anzupassen. Auch diese Änderung führt zu einer Harmonisierung mit anderen Gesetzen, die in jüngster Zeit revidiert wurden. Zu denken ist etwa an die Gesetzgebungen über die Mittelschule oder über den Strafvollzug, in der die Verordnungskompetenzen vom Kantonsrat auf den Regierungsrat übertragen wurden.



Art. 40 Abs. 2 AssG ist zufolge der Verfassungsänderung von 1996 hinfällig. Sie ist rechtsstaatlich fragwürdig. Anpassungen im Gesetz müssen auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen und sollten nicht einem anderen Organ übertragen werden.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Revision, das auf den 1. Januar 2020 vorgesehen ist. Auf den gleichen Zeitpunkt hin wird der Regierungsrat die neue Assekuranzverordnung erlassen; diese wird sich weitgehend an der heutigen Verordnung orientieren.

C. Auswirkungen

Die Vorlage hat für den Kanton und die Gemeinden keine personellen oder finanziellen Auswirkungen. Die Auswirkungen auf die Organisation sind geringfügig. Die Organe der Assekuranz sollen in gleicher Weise wie die Organe anderer selbständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts gewählt werden, ohne dass Kompetenzen geändert werden. Auf die Gemeinden haben die Änderungen keine Auswirkungen.