

Volksinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 - Initiative)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 26. September 2023, RRB Nr. 2023/1602

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Einreichung und Zustandekommen der Initiative.....	5
1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens.....	5
1.3 Begründung des Initiativkomitees	5
1.4 Weiteres Vorgehen.....	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Entwicklung Personalbestand und WoV im Kanton Solothurn	6
3.1 Volksinitiative	6
3.2 Personalbestand Kanton Solothurn.....	6
3.2.1 Behörden und Staatskanzlei.....	7
3.2.2 Bau- und Justizdepartement	8
3.2.3 Departement für Bildung und Kultur.....	8
3.2.4 Finanzdepartement	8
3.2.5 Departement des Innern.....	9
3.2.6 Volkswirtschaftsdepartement.....	10
3.2.7 Gerichte	10
3.2.8 Verhältniszahl Initiative.....	11
3.2.9 Fazit zur Personalentwicklung im Kanton Solothurn.....	11
3.3 WoV-Grundsätze.....	11
3.3.1 WoV im Kanton Solothurn	11
3.4 Fazit zu WoV.....	12
4. Hauptinhalte der Volksinitiative	12
4.1 Verhältnis Staatsangestellte auf Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner von 1:85	12
4.2 Regierungsrat ist zuständig für das Einhalten der Verhältniszahl 1:85	13
4.3 Ausnahmen sind möglich und dem Kantonsrat vorzulegen	13
5. Würdigung der Initiative	13
5.1 Zu starres Verhältnis von Bevölkerung zu Anzahl Staatsangestellte	13
5.2 Fehlende zeitliche Flexibilität.....	13
5.3 Fehlende WoV-Kompatibilität.....	14
5.4 Konfliktträchtige Rollenverteilung Legislative zu Exekutive	14
5.5 Personalpolitische Problemfelder	14
5.6 Umgehungsproblematik.....	15
5.7 Leistungsüberprüfung kann nicht integriert werden	15
6. Antrag auf Ablehnung	16
7. Auswirkungen.....	16
7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	16
7.2 Vollzugsmassnahmen	16
7.3 Folgen für die Gemeinden.....	16
7.4 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit.....	17
8. Rechtliches	17
9. Antrag.....	17
10. Beschlussesentwurf.....	19

Kurzfassung

Die Volksinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 – Initiative), in Form einer Anregung, fordert, dass die Anzahl der Angestellten des Kantons Solothurn das Verhältnis eines Vollzeitmitarbeitenden auf 85 Einwohnerinnen und Einwohner nicht überschreitet (1:85). Im Falle einer Überschreitung hat der Regierungsrat den gesetzmässigen Zustand innert zweier Jahre wieder herzustellen. Ausnahmen sind namentlich bei strukturellen Anpassungen möglich und durch den Kantonsrat zu beschliessen.

Die Anzahl Vollzeitstellen in der kantonalen Verwaltung ist in den letzten 10 Jahren von 2'904 (2012) auf 3'464 (2022) um 561 Vollzeitstellen angewachsen. Die Hauptgründe für dieses Wachstum liegen in der Kantonalisierung von kommunalen Aufgaben (Heilpädagogisches Schulzentrum, Stadtpolizei), der Corona-Krise und der stetigen Zuweisung von neuen Aufgaben durch den Bund und den kantonalen Gesetzgeber. Auch wenn neue Stellen in der Verwaltung geschaffen wurden, bewegt sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich weiterhin im Mittelfeld. Eine Eindämmung des Personalwachstums kann einzig erfolgen, wenn keine neuen Aufgaben übernommen werden. Im Jahr 2022 betrug das Verhältnis von Angestellten des Kantons Solothurn zu den Einwohnerinnen und Einwohner 1:81. Damit betrug der Überhang und somit ein möglicher Abbau 153 Vollzeitstellen gegenüber dem Basisjahr 2019 mit 1:85.

Dank der wirkungsorientierten Verwaltungsführung des Kantons Solothurn wird staatliches Handeln auf Wirkungen ausgerichtet und auch daran gemessen. Die staatlichen Leistungen werden verstärkt durch die Politik gesteuert und bürger- und kundenorientiert sowie wirtschaftlich erbracht. Staatliche Leistungen werden immer mit den dazugehörigen Finanzen gekoppelt. Das Erreichen der Ziele wird durch ein Controlling erhoben, für welches der Regierungsrat die Verantwortung hat. Der Kantonsrat verfügt neben dem indirekten Steuerungsinstrument des Planungsbeschlusses auch über direkte Instrumente. Er beschliesst die Budgetstruktur, die Produktgruppenziele sowie die Verpflichtungskredite der mehrjährigen Globalbudgets sowie jährlich den Voranschlag. Dem Regierungsrat wie auch dem Kantonsrat stehen somit schon heute die notwendigen Kompetenzen zur Verfügung, um die Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit und damit auch des Personalbestandes zu gestalten. Die Forderungen der Initiative bringen dagegen keinen echten Mehrwert.

Die wichtigsten Argumente gegen die Initiative sind:

- Die geforderte Steuerungsgrösse von 1:85 ist zu starr. Die Ansprüche der Bevölkerung unterscheiden sich je nach Zusammensetzung und bilden die Komplexität der Verwaltungsaufgaben nicht ab. So steigen beispielsweise die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung.
- Die Umsetzung von Massnahmen innerhalb der vorgeschriebenen Zeit von zwei Jahren durch den Regierungsrat ist in den meisten Fällen unrealistisch. Denn der Stellenabbau von deutlich über 100 Angestellten würde zu einer massiven Reduktion von staatlichen Leistungen führen. Eine Vielzahl von gesetzlichen Änderungen wären somit an die Hand zu nehmen und die politischen Prozesse zu begleiten.
- Die Aufgabenverteilung zwischen der Legislative und der Exekutive ist einseitig. Der Kantonsrat als Leistungsbesteller von zahlreichen öffentlichen Dienstleistungen ist einer der Haupttreiber für das Wachstum der kantonalen Verwaltung in der Vergangenheit und wohl auch in der Zukunft. Damit wäre die gewünschte Steuerungsgrösse von 1:85 nur schwer einzuhalten. Der Regierungsrat wäre somit dauernd gefordert, neue Massnahmen zu ergreifen, damit die Wiederherstellung des geforderten Zustands wieder erreicht wird, obwohl er für das Wachstum nur teilweise die Verantwortung trägt.

- Die Initiative setzt bei der staatlichen Aufgabenerfüllung falsche Anreize und erhöht das Risiko von – für die kantonalen Steuerzahlenden teuren – Umgehungsstrategien. So müssten Aufgaben vermehrt an Externe vergeben werden, wahrscheinlich auch in Bereichen, in denen eine Aufgabenerfüllung durch Private mehr kosten würde als die Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung selber.
- Mit der Umsetzung der Initiative müsste im solothurnischen Personalrecht ein neuer Kündigungsgrund infolge der Steuerungsgrösse 1:85 eingeführt werden. Es ist unklar, ob dieser den Erfordernissen des öffentlichen Arbeitsrechts überhaupt entsprechen könnte. Das Prozessrisiko in arbeitsrechtlichen Streitigkeiten würde entsprechend steigen und die Rechtssicherheit für beide Parteien abnehmen. Der Kanton als Arbeitgeber würde mit solchen Anpassungen im Arbeitsrecht an Attraktivität für potenzielle und bestehende Arbeitnehmer verlieren.
- Die Leistungsüberprüfung als Auftrag des Kantonsrates kann nicht mit der Volksinitiative verlinkt werden. Mit Beschluss des Kantonsrates vom 30. März 2022 wurde der Regierungsrat beauftragt eine Leistungsüberprüfung durchzuführen. Diese beinhaltet die Frage der Optimierung der Aufgabenerbringung und, ob und inwiefern die kantonalen Leistungen ihre Ziele erreichen und wie sie allenfalls effizienter gestaltet werden können. Obwohl inhaltlich im weiteren Sinne die gleichen Ziele verfolgt werden, ist eine Koppelung der zwei Projekte nicht möglich. Die Initiative 1:85 ist mit ihrer Steuerungsgrösse auf einer Makroebene, welche für die Leistungsüberprüfung keinen Mehrwert darstellt. Folglich würden die Projekte nebeneinander, mit entsprechenden Kostenfolgen, geführt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Volkinitiative in Form der Anregung «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 - Initiative) abzulehnen und sie den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Volksinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 – Initiative).

1. Ausgangslage

1.1 Einreichung und Zustandekommen der Initiative

Das Initiativbegehren wurde im Amtsblatt Nr. 44 vom 5. November 2021 publiziert. Die Sammelfrist lief bis am 5. Mai 2023.

Das Initiativkomitee hat die Gesetzesinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 - Initiative) am 5. Mai 2023 mit 3'321 beglaubigten Unterschriften eingereicht. Die Staatskanzlei hat gleichentags verfügt, dass die Gesetzesinitiative zu Stande gekommen ist, dem Kantonsrat Kenntnis vom Initiativbegehren gegeben wird und das Finanzdepartement beauftragt, Botschaft und Entwurf an den Kantonsrat auf Zustimmung oder Ablehnung auszuarbeiten. Die Vorlage ist spätestens Anfang November dem Kantonsrat zu unterbreiten.

1.2 Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren wurde als Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Es lautet wie folgt:

Die kantonale Gesetzgebung ist wie folgt zu ändern:

Die Anzahl der Angestellten des Kantons Solothurn darf das Verhältnis eines Vollzeitmitarbeitenden auf 85 Einwohnerinnen und Einwohner nicht übersteigen. Für die Berechnung massgebend sind jeweils die Wohnbevölkerung des vorangehenden Jahres und die im Jahresbericht ausgewiesene Anzahl Vollzeitäquivalente aller Departemente und der Gerichte (Pensenübersicht).

Übersteigt die Anzahl der kantonalen Angestellten das Verhältnis von 1 zu 85, so ergreift der Regierungsrat Massnahmen und stellt innerhalb von zwei Jahren den gesetzmässigen Zustand her. Strukturelle Anpassungen durch Auslagerung oder Einbindung von bestehenden Aufgabenbereichen aus der oder in die kantonale Verwaltung sowie durch Übertragung neuer Aufgabenbereiche durch den Bund sind in der Ausführungsgesetzgebung mit der Möglichkeit der Anpassung der Verhältniszahl durch den Kantonsrat zu berücksichtigen.

1.3 Begründung des Initiativkomitees

Zur Begründung wurde in der Initiative Folgendes festgehalten: Wir wollen einen gesunden, leistungsfähigen und starken Kanton. Dazu gehört eine professionelle, effiziente und bürger-nahe Verwaltung. In den letzten Jahren ist die Zahl der staatlichen Stellen enorm angewachsen. Von 2010 bis 2020 wuchs der Stellenetat des Solothurner Staatspersonals von 2'864 auf 3'344 Vollzeitstellen und damit fast doppelt so stark wie die Solothurner Bevölkerung. Neue Stellen schaffen stets weitere Begehrlichkeiten mit entsprechenden Folgekosten. Einmal geschaffene Stellen bei der öffentlichen Hand werden kaum mehr aufgehoben. Um unseren Kanton langfristig gesund und stark zu halten und Einwohnerinnen und Einwohner nicht immer mehr zu belasten und einzuschränken, ist die Zahl staatlicher Stellen an das Bevölkerungswachstum zu koppeln. Mit dem Verhältnis von einer Staatsstelle auf 85 Einwohner wird das künftige Wachstum, gemessen am Stand vor der Corona-Pandemie im Jahr 2019, beschränkt.

1.4 Weiteres Vorgehen

Für Initiativen in der Form einer Anregung unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Bot-schaft und Entwurf innert sechs Monaten nach der Einreichung auf Ablehnung oder Zustim-mung (§ 41 Abs. 2 des Kantonsratsgesetzes (KRG) vom 24. Juni 2017¹). Der Kantonsrat stellt dem Volk Antrag auf Annahme oder Ablehnung des Begehrens. Er kann der Initiative einen Gegen-vorschlag gegenüberstellen. Die Volksabstimmung findet innert eines Jahres statt, wenn ihr der Kantonsrat nicht zustimmt, das bedeutet bis spätestens am 5. Mai 2024. Stimmt ihr der Kantons-rat oder das Volk zu, so unterbreitet der Regierungsrat innert 15 Monaten nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Entwurf.

2. Verhältnis zur Planung

Im Legislaturplan 2021 – 2025 stellt die Stärkung der Standortattraktivität und Wettbewerbsfä-higkeit des Kantons Solothurn einen politischen Schwerpunkt dar. Dabei soll sich der Kanton dank einer effizienten und bürgernahen Verwaltung, welche wirkungsorientierte Dienstleistun-gen erbringt, gut im Wettbewerb optimieren.

Die Standortstrategie 2030 (RRB Nr. 2019/99 vom 22. Januar 2019, aktualisiert mit RRB Nr. 2021/1178 vom 17. August 2021) erwähnt unter den strategischen Zielsetzungen, dass zu einem attraktiven Standort auch eine effiziente, transparente und bürgernahe Verwaltung gehört, welche wirkungs- und kundenorientierte Dienstleistungen zeitgemäss erbringt.

Im Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) für die Jahre 2024 – 2027 ist die Volksinitiative nicht abge-bildet.

3. Entwicklung Personalbestand und WoV im Kanton Solothurn

3.1 Volksinitiative

Die Initiative fordert die Einführung einer personalpolitischen Obergrenze von einem Vollzeit-mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung auf 85 Einwohnerinnen und Einwohner in der kantonalen Gesetzgebung. Im Fall einer Überschreitung hat der Regierungsrat den gesetzmässi-gen Zustand innert zweier Jahre wieder herzustellen. Ausnahmen sind bei strukturellen Anpas-sungen möglich. Damit greift die Initiative die Schwerpunkte Entwicklung Personalbestand so-wie die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) in der kantonalen Verwaltung auf.

Zum besseren Verständnis und Einordnung der beiden Themen werden diese nachfolgend erläu-tert. Damit soll in aller Kürze aufgezeigt werden, wie und warum sich der Personalbestand ent-wickelt hat und welche Grundsätze und damit auch Führungsinstrumente dem Regierungs- und Kantonsrat mit WoV zur Verfügung stehen, um namentlich auch den Personalbestand effektiv zu beeinflussen. Die abschliessende Beurteilung der Initiative erfolgt anschliessend unter Ziffer 5.

3.2 Personalbestand Kanton Solothurn

Die Anzahl Vollzeitstellen in der kantonalen Verwaltung ist in den letzten 10 Jahren von 2'904 (2012) auf 3'465 (2022) um 561 Vollzeitstellen angewachsen.

¹ BGS 121.1.

Jährlich werden im Turnus (alle drei Jahre) Botschaft und Entwurf der einzelnen Globalbudgets den parlamentarischen Kommissionen sowie dem Kantonsrat unterbreitet. Ein wichtiger Bestandteil dieser Vorlagen ist auch der Personalbestand. Die Erhöhungen des Personalbestandes sind in den Vorlagen jeweils begründet. Nur wenn die neue Vorlage bezogen auf die Produktgruppen, Ziele und Verpflichtungskredite durch den Kantonsrat beschlossen wird, ist ein entsprechender Personalaufbau möglich. Mit diesem Vorgehen ist eine transparente und kontrollierte Personalbestandsentwicklung gewährleistet. Sollte trotzdem einmal der Personalbestand von dem budgetierten Plan-Wert abweichen, wird dies im Geschäftsbericht unter den einzelnen Globalbudgets ersichtlich und begründet.

Die folgende Tabelle beinhaltet die Anzahl Vollzeitstellen pro Departement per Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Berichtsjahres gemäss Geschäftsbericht:

Vollzeitstellen (FTE) nach Jahr und Departement / Gerichte	Behörden / Staatskanzlei	Bau- und Justizdepartement	Departement Bildung und Kultur	Finanzdepartement	Departement des Innern	Volkswirtschaftsdepartement	Gerichte	Total
2012	37	372	717	465	904	295	114	2'904
2013	37	360	715	465	937	299	110	2'922
2014	40	462	820	468	841	283	113	3'025
2015	39	459	821	474	856	295	112	3'056
2016	41	465	841	470	882	306	112	3'118
2017	42	466	840	482	891	307	114	3'142
2018	42	471	859	479	897	315	119	3'181
2019	44	472	869	490	916	314	122	3'227
2020	46	475	897	488	959	355	124	3'344
2021	48	486	927	490	1'028	351	123	3'453
2022	53	491	950	496	1'019	333	123	3'465
Veränderungen 2012 - 2022 (FTE)	16	119	233	31	115	38	9	561
Veränderungen 2012 - 2022 (%)	44%	32%	33%	7%	13%	13%	8%	19%

¹Die grössten Veränderungen von jeweils 100 Vollzeitstellen fanden in den Jahren 2014 und 2021 statt. 2014 wurde durch die Kantonalisierung der Heilpädagogischen Schulzentren (HPSZ) 133,5 Stellen übernommen und die Motorfahrzeugkontrolle vom Departement des Innern zum Bau- und Justizdepartement transferiert (97,8 Stellen). 2021 musste infolge der COVID-19-Pandemie eine grössere Anzahl temporärer Stellen besetzt werden.

Diese Entwicklung ist auf neue Vorgaben des Bundes, Gesetzesänderungen, neue Anforderungen, neue Aufgaben und Mengenwachstum zurückzuführen. Die Corona-Krise hat den Personalressourcenbedarf ab 2020 ebenfalls erhöht. Nachfolgend werden einzig die wesentlichen Gründe für den Pensenanstieg der letzten 10 Jahre pro Departement umschrieben. Kleinere Veränderungen werden nicht erwähnt.

3.2.1 Behörden und Staatskanzlei

Seit 2012 sind 16,4 neue Vollzeitpensen geschaffen worden. In den Jahren 2014 bis 2016 mussten zur Sicherstellung der rechtskonformen Umsetzung des Archivgesetzes die personellen Ressourcen im Staatsarchiv ausgebaut werden (2,7 Stellen). Im Jahr 2016 folgten Erhöhungen in den Bereichen Datenschutz (IT-Experte), Fachstelle Geschäftsverwaltung (GEVER) und Mikrofilmstelle Staatsarchiv (2,1 Stellen). Aufgrund von neuen Anforderungen in den Bereichen Kommunikation und Fachstelle Web stieg der Personalbestand 2019 (1,6 Stellen) und 2020 (1,8 Stellen) weiter an. 2021 folgte eine weitere Erhöhung beim Staatsarchiv und Datenschutz (1,3 Stellen). 2022 wurde die neue Stabsorganisation zur Umsetzung der kantonalen Digitalisierungsstrategie SO!Digital aufgebaut (5,3 Stellen).

3.2.2 Bau- und Justizdepartement

- Beim Amt für Raumplanung erfolgte die Erhöhung des Stellenbestandes (5,2 Stellen) insbesondere zur Umsetzung der revidierten Raumplanungsgesetzgebung (Ortsplanungsrevisionen, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen), der Ersterfassung und Fortschreibung digitaler Zonendaten, sowie zur Stärkung der Abteilung Baugesuche und der Zusammenführung mit der juristischen Qualitätssicherung im Bereich Bauen ausserhalb der Bauzone.
- Beim Hochbauamt wurde eigenes Personal anstelle von externen Reinigungsfirmen angestellt (4,9 Stellen) und die Betreuung der Cafeteria in der Schanzmühle übernommen (1,5 Stellen). Zur Umsetzung der Hygienemassnahmen infolge der Covid-19-Pandemie mussten temporäre Pensenaufstockungen beim Reinigungspersonal erfolgen (2020 und 2021).
- Die Motorfahrzeugkontrolle wurde 2014 vom Departement des Innern zum Bau- und Justizdepartement transferiert (97,8 Stellen). Bereits ab 2014 musste der Stellenbestand für die Umsetzung des Handlungsprogramms für mehr Sicherheit im Strassenverkehr (Via Sicura) im Bereich Administrativmassnahmen und infolge der jährlich steigenden Anzahl technischer Fahrzeugprüfungen erhöht werden (3,4 Stellen per Ende 2022).
- Der Pensenbestand bei der Staatsanwaltschaft musste seit 2012 laufend erhöht werden (16,9 Stellen). Die Umsetzung der Strafprozessordnung ist aufwendiger geworden, die Menge und Komplexität der Fälle nimmt zu.

3.2.3 Departement für Bildung und Kultur

2014 wurden durch die Kantonalisierung der Heilpädagogischen Schulzentren (HPSZ) 133,5 Stellen in den Stellenplan des Volksschulamtes übernommen. Der Pensenbestand des Volksschulamtes hat sich seither von 172,2 Pensen per 31. Dezember 2014 auf 275,7 Pensen per 31. Dezember 2022 erhöht. Dies entspricht einem Anstieg von 103,5 Pensen (60 %), der hauptsächlich auf mehr Schülerinnen und Schüler sowie dem Anstieg von integrativen sonderpädagogischen Massnahmen zurückzuführen ist. Der Stellenbestand im Bereich Berufsbildung, Mittel- und Hochschulwesen ist abhängig von der Anzahl Schülerinnen und Schüler und hat im Vergleich zu 2012 ebenfalls zugenommen (14,6 Stellen). Beim Amt für Kultur und Sport erfolgte durch die Verselbstständigung des Museums Altes Zeughaus eine Reduktion des Stellenbestandes (7 Stellen).

3.2.4 Finanzdepartement

- Der Stellenbestand des Personalamtes wurde 2019 und 2020 für den Aufbau des Case Managements und die Stärkung der Arbeitgebermarke erhöht (0,8 Stellen). Während der Covid-19-Pandemie mussten temporäre Stellen geschaffen werden, um den ausserordentlichen Aufwand zu bewältigen (3,6 Stellen).
- Beim Amt für Finanzen und Statistik wurde 2017 das Kompetenzzentrum SAP verstärkt (1 Stelle) und für die Zentralisierung der Kreditorenbuchhaltung musste der Stellenbestand seit 2020 laufend erhöht werden (3,1 Stellen).
- Mengenwachstum, Komplexitätsanstieg aufgrund von Steuergesetzrevisionen, zusätzliche Aufgaben AIA (automatischer Informationsaustausch), höherer Eingang von straflosen Selbstanzeigen sowie eine erhöhte Belastung aus dem Informatikprojekt SOTAXX (neue Steuerlösung) führten beim Steueramt zum Anstieg des Stellenbestandes (15,7 Stellen).

- Beim Amt für Informatik und Organisation erfolgte ein Ausbau in den Bereichen Support, Projektleitende, Systemspezialisten und in der Informations- und Kommunikationstechnologie, insbesondere für die Informationssicherheit und Umsetzung der Digitalisierungsstrategie (11,4 Stellen).

3.2.5 Departement des Innern

Per 1. Januar 2022 wurde für den Bereich Führungsunterstützung ein eigenes Globalbudget eingeführt, nachdem der Bereich vorher im Globalbudget Gesundheitsversorgung abgebildet war. Im Rahmen dieser Neuorganisation wurden auch die Aufgabengebiete Gesundheit und Soziales neu gebündelt. Die Neuorganisation erfolgte ressourcenneutral.

Folgende Entwicklungen prägten die Stellenentwicklung im Departement des Innern von 2012 bis 2022:

- Das Gesundheitsamt war besonders von der Covid-19-Pandemie betroffen. 2021 waren im Gesundheitsamt durchschnittlich 50,1 und 2022 immer noch durchschnittlich 36,2 temporäre Vollzeitbeschäftigte für das Contact-Tracing und weitere Aufgaben zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie im Einsatz. Diese Stellen konnten im Verlauf vom 2023 abgebaut werden.
- Im Amt für Gesellschaft und Soziales stieg der Pensenbestand in den letzten Jahren vor allem aufgrund neuer Aufgaben und Insourcing an. Eine erste Zunahme erfolgte in den Jahren 2012 bis 2015 für den Aufbau der neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) inkl. Aufsichtsbehörde (29,7 Stellen; davon ein Teil vor der hier betrachteten Zeitspanne). In den Jahren 2016 bis 2018 folgte die Übernahme des Vollzugs der Familien-Ergänzungsleistungen von der Ausgleichskasse Kanton Solothurn (AKSO) (3,9 Stellen) sowie Stellenaufstockungen in den Bereichen Aufsicht und Bewilligungen, Sozialhilfe und Revision der Sozialregionen (4.2 Stellen). Im Jahr 2021 erfolgte der Aufbau einer eigenen kantonalen Opferberatungsstelle anstelle der Inanspruchnahme von ausserkantonalen Angeboten zur besseren Steuerung (2,5 Stellen).
- Im Justizvollzug wurde 2014 die neue Justizvollzugsanstalt im Deitingen Schachen (JVA) in Betrieb genommen (8 Stellen). Zudem musste der Pensenbestand insbesondere aufgrund geänderter (normativer) Grundlagen und Aufgabenerweiterungen angepasst werden. So namentlich in den Institutionen (JVA und Untersuchungsgefängnisse) in den Bereich Sicherheit, Betreuung und Gesundheit (2020 – 2022: 14.5 Stellen) oder bei den Vollzugs- und Bewährungsbehörden (2018: 2 Stellen und 2020 – 2022: 6.1 Stellen) in den Bereichen Fallmanagement, Risikoorientierung, Gewaltprävention und -beratung.
- In den zwei Globalbudgetperioden 2012- 2014 und 2015 – 2017 sind verschiedene Aufgaben und damit auch die dazugehörigen Stellen ins Korps der Polizei Kanton Solothurn verschoben worden (Transfer Staatsgarage/Staatschauffeur/-innen, Kantonaler Führungsstab (KFS), Insourcing Securitas und die Polizeiaufgaben der Stadtpolizei Olten (25 Pensen) Hinzu kamen in dieser Zeit die Schaffung des Kantonalen Bedrohungsmanagements und zusätzliche Polizeiliche Sicherheitsassistentinnen und -assistenten (PSA), was bereits die Hälfte aller zusätzlichen Stellen (38 Stellen) erklärt. Mit den Korpserhöhungen in den Globalbudgets 2018-2020 und 2021-2023 (bis 2022 total 26 Stellen) ging es darum, eine genügende Patrouillendichte zu gewährleisten, den grossen polizeilichen Mehraufwand aufgrund der Formerfordernisse der neuen StPO zu bewältigen und gleichzeitig neu auftretende Kriminalitäts-

phänomene, wie serielle Einbruchskriminalität und Ansätze von strukturierter Kriminalität bekämpfen zu können. Einzelne Stellen waren durch den Bund finanziert und letztlich ging es mit zusätzlichen Stellen darum, einerseits die Möglichkeiten der neuen Technologien selbst zu nutzen und andererseits mit der kriminellen Nutzung der digitalen Technologien Schritt halten zu können. Ende 2022 lag ein Überhang von 13 Stellen vor, weil die Erhöhung des Sollbestandes und die Integration der Stadtpolizei Grenchen per 1.1.2023 erfolgt war, die Rekrutierung bei der Polizei eine mehrjährige Planung erfordert und die Mitarbeitenden nicht auf ein Stichdatum angestellt werden können.

- Beim Migrationsamt erfolgte eine Zunahme der Vollzeitstellen im Jahr 2019 aufgrund der aus dem Bundesrecht resultierenden neuen und erweiterten Aufgaben im Bereich der Neustrukturierung des Asylwesens sowie im Integrationsbereich (10 Stellen).

3.2.6 Volkswirtschaftsdepartement

- Im Departementssekretariat VWD haben in den letzten Jahren einige ressourcen-neutrale Umstrukturierungen stattgefunden. Zuerst wurde die Stiftungsaufsicht und danach die Standortförderung integriert. Letztere war vorher dem Amt für Wirtschaft und Arbeit angegliedert.
- Im Amt für Wirtschaft und Arbeit mussten die Ressourcen für Betriebskontrollen zur Einhaltung der Covid-19 Hygienemassnahmen und zur Bearbeitung der Covid-19-Mietzuschüsse im Jahr 2020 erhöht werden. Diese konnten per Ende 2022 wieder abgebaut werden. Zur Aufdeckung und Verhinderung von missbräuchlichem Bezug von Härtefallgeldern muss weiterhin ein Vollzeitpensum eingesetzt werden.
- Beim Amt für Landwirtschaft erfolgte ein Stellenaufbau vor allem durch neue Anforderungen des Bundes. So mussten die Personalressourcen im Bereich Veterinär-dienst für die Anpassung der Fleischkontrolle an die Schlachtkapazitäten, für die Sicherstellung des Tierschutzvollzugs in Grossbetrieben und für neue Bundesaufgaben wie Vollzug Milchhygiene, Probenahmen Tierseuchenüberwachung und für die amtstierärztliche Begleitung beim Export von Lebensmitteln tierischer Herkunft erhöht werden (7,3 Stellen). Weitere Stellen für die Fachstelle Bienen und aufgrund Bundesvorgaben für die Bereiche Beratung Herdenschutz, Vollzug Primärproduktionsverordnung Pflanzenbau und für die Umsetzung der Agrarpolitik mussten geschaffen werden (2,6 Stellen).

3.2.7 Gerichte

Im Jahr 2013 bestand zusätzlicher Bedarf an einer bzw. einem Gerichtsschreiber/in im Verwaltungsgericht (1 Stelle). Im Jahr 2015 weiter/e Gerichtsschreiber/innen im Versicherungsgericht (1,2 Stelle) und eines Richters oder einer Richterin am Obergericht (0,2 Stelle). In den Jahren 2016 bis 2018 erhöhte sich der Stellenplan im Bereich der Systemadministration (3 Stellen). Im Jahr 2020 musste der Stellenbestand infolge der hohen Auslastung der Richterämter nochmals erhöht werden (2,8 Stellen). Die Umsetzung des Bundesprojekts Justitia 4.0 wird ab 2023 zu einem weiteren Stellenaufbau führen (5 Stellen).

3.2.8 Verhältniszahl Initiative

Das von der Initiative massgebende Verhältnis zwischen den Vollzeitstellen in der kantonalen Verwaltung im Vergleich zu den Einwohnerinnen und Einwohnern präsentierte sich in den letzten Jahren wie folgt:

Jahr	2019	2020	2021	2022	VA 2023
Bevölkerung Kanton Solothurn per 31.12. vom Vorjahr	274'748	276'469	278'640	281'415	285'901
Vollzeitstellen kantonale Verwaltung per 31.12.	3'226.6	3'343.6	3'452.8	3'464.6	3'507.5
Verhältnis	85.2	82.7	80.7	81.2	81.5

Seit dem Jahr 2020 wird das von der Volksinitiative geforderte Verhältnis demnach nicht mehr eingehalten. Der Regierungsrat müsste Massnahmen definieren, wie 153,8 Vollzeitstellen (Stand Ende 2022) bzw. 144,0 Vollzeitstellen (Stand Voranschlag 2023) abgebaut werden können.

3.2.9 Fazit zur Personalentwicklung im Kanton Solothurn

Eine Eindämmung des Personalwachstums ist nur möglich, wenn keine neuen Aufgaben mehr übernommen werden. Die Personalentwicklung der letzten Jahre hat gezeigt, dass der Personalzuwachs insbesondere durch neue Vorgaben des Bundes, kantonalen Gesetzesänderungen, neue Anforderungen, neue Aufgaben und Mengenwachstum gestiegen ist. Der Kanton hat kaum die Wahl, ob er die neuen Vorgaben umsetzen will, damit sind auch die Möglichkeiten das Personalwachstum einzuschränken nur beschränkt vorhanden. Selbstverständlich wird laufend geprüft, wie der Zuwachs tief gehalten werden kann. Für jede Stellenbesetzung, ob Wiederbesetzung oder eine neu geschaffene Stelle, muss ein Antrag gestellt und von den Dienststellen und der Departementsleitung geprüft und bewilligt werden. In einem Rhythmus von drei Jahren werden dem Kantonsrat die einzelnen Globalbudgets inklusive Leistungsauftrag unterbreitet. Nur wenn die neue Vorlage vom Kantonsrat beschlossen wird, ist eine entsprechende Personalbestandsentwicklung möglich. Falls innerhalb der Globalbudgetperiode eine Personalaufstockung notwendig ist, ist dafür ein Zusatzkredit zu beantragen. Diese Vorgaben erlauben dem Regierungsrat und Kantonsrat eine transparente und kontrollierte Ressourcenplanung.

3.3 WoV-Grundsätze

3.3.1 WoV im Kanton Solothurn

Die Verwaltung des Kantons Solothurn arbeitet gemäss dem Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltung. Der Kantonsrat hat das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)¹ am 3. September 2003 und die zugehörige Verordnung (WoV-VO)² am 6. Juli 2004 beschlossen. Gemäss § 1 WoV-G verfolgt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung unter anderem die Ziele Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, bürger- und kundenfreundlicher Dienst an der Öffentlichkeit und politische Steuerung der staatlichen Leistungen. Sie richtet sich nach den Grundsätzen der Koppelung von Leistungen und Finanzen, Globalisierung der Budgetierung und Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Gemäss § 19 WoV-G bestimmt der Kantonsrat für jedes Globalbudget die Ziele für die Produktgruppen und

¹ BGS 115.1.

² BGS 115.11.

legt den Saldo von Aufwand und Ertrag fest. Der Regierungsrat bestimmt die Produkte sowie die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen.

Der Pensenbestand ist Bestandteil der Globalbudgets und kann nicht direkt durch das Parlament gesteuert werden. Diese Globalisierung der Budgetierung soll den Verantwortlichen den nötigen unternehmerischen Spielraum geben, ihre Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen. Im Rahmen des Massnahmenplanes 2013 wurde mit RRB Nr. 2014/217 der SOLL-Pensenbestand je Departement auf dem per 1. Januar 2014 ausgewiesenen SOLL-Pensenbestand plafoniert. Diese Massnahme war bis Ende 2017 befristet und wurde nicht verlängert. Aus Sicht des Regierungsrates ist eine Plafonierung des Pensenbestandes nicht zielführend. Der Pensenbestand ist abhängig von der aktuellen Geschäftslast der kantonalen Verwaltung und nur ein Teil des gesamten Staatshaushaltes. Deshalb dient auch der Globalbudgetsaldo als zentrale Steuerungsgrösse.

Gesetz und Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung sorgen für eine hohe Transparenz über das staatliche Handeln. Den verschiedenen Akteuren werden diverse Instrumente zur Steuerung und Kontrolle über die kantonale Verwaltung zur Verfügung gestellt. Ohne vom Kantonsrat bewilligten Voranschlag können keine Ausgaben getätigt werden oder ohne bewilligten Verpflichtungskredit darf eine Globalbudget-Dienststelle keine Verpflichtungen eingehen. Gerade mit den Globalbudgetvorlagen, welche jede Dienststelle alle drei Jahre erstellen muss, werden dem Regierungs- und Kantonsrat detailliert aufgezeigt, welche Aufgaben ein Amt erfüllt, welche Ziele es erreichen will und wieviel Geld dafür nötig ist. Aus Sicht des Regierungsrates ist dieses WoV-Instrument zentral.

Eine Erhöhung der Ressourcen wird dem Kantonsrat jeweils transparent vorgelegt und muss von diesem beschlossen werden. So hat er unter anderem auch das Impulsprogramm Digitalisierung mit zusätzlichem Ressourcenaufbau im Rahmen von 20,5 Vollzeitstellen und einem Zusatzkredit für die Staatskanzlei am 29. März 2023 bewilligt (SGB 0192a/2022 und SGB 0192b/2022). Die Umsetzung weiterer kantonsrätlicher Aufträge, wie die Leistungsüberprüfung, werden ebenfalls zu Mehraufwand in der kantonalen Verwaltung führen, welcher nicht mit den bestehenden Ressourcen bewältigt werden kann.

3.4 Fazit zu WoV

Mit den heutigen Grundlagen im WoV-G stehen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat die notwendigen Kompetenzen zur Verfügung, um die Planung und Budgetierung der Staatstätigkeit und damit auch des Personalbestandes effektiv zu gestalten. Zentrale Elemente des WoV sind namentlich die Koppelung der Leistungen mit den Finanzen, die Leistungen des Staates haben sich an der Wirkungsorientierung und am Dienst der Öffentlichkeit auszurichten, die Budgetstruktur legt die Trennlinie der Gewaltenteilung im Budgetbereich fest und mit dem Planungsbeschluss kann der Kantonsrat auf die politische Planung des Regierungsrates Einfluss nehmen. Eine Steuerungsgrösse Anzahl Staatsangestellte zu Einwohnerinnen und Einwohner wäre mit der bestehenden wirkungsorientierten Verwaltungsführung nicht kompatibel und würde eine Überprüfung der geltenden Regelungsstruktur bedingen.

4. Hauptinhalte der Volksinitiative

Die Initiative wurde als Gesetzesinitiative in Form einer Anregung eingereicht. Dennoch bestimmt sie in wesentlichen Teilen den Inhalt der noch zu erarbeitenden Gesetzesartikel. Die Hauptinhalte der Initiative sind drei Elemente:

4.1 Verhältnis Staatsangestellte auf Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner von 1:85

Gemäss Initiative darf die Anzahl der Angestellten des Kantons Solothurn das Verhältnis eines oder einer Vollzeitmitarbeitenden auf 85 Einwohnerinnen und Einwohner nicht übersteigen.

Für die Berechnung massgebend sind jeweils die Wohnbevölkerung des vorangehenden Jahres und die im Jahresbericht ausgewiesene Anzahl Vollzeitäquivalente aller Departemente und der Gerichte.

4.2 Regierungsrat ist zuständig für das Einhalten der Verhältniszahl 1:85

Der Regierungsrat ergreift Massnahmen, wenn die Anzahl der kantonalen Angestellten das Verhältnis von 1:85 übersteigt, und stellt den gesetzesmässigen Zustand innert zweier Jahren wieder her.

4.3 Ausnahmen sind möglich und dem Kantonsrat vorzulegen

Die Initiative sieht bei strukturellen Anpassungen durch Auslagerung oder Einbindung von bestehenden Aufgabenbereichen aus der oder in die kantonale Verwaltung sowie durch Übertragung neuer Aufgabenbereiche durch den Bund die Möglichkeit der Anpassung durch den Kantonsrat vor.

5. Würdigung der Initiative

Die Initiative verfolgt mit den drei umschriebenen Elementen das Ziel dem Personalwachstum in der kantonalen Verwaltung entgegenzuwirken. Sie lässt indes wesentliche Teile unberücksichtigt, die selbst bei einer Gesetzesinitiative in Form der Anregung nicht zusätzlich in einen ausformulierten Gesetzesentwurf einfließen können. Der Antrag auf Ablehnung ergibt sich daher aus folgenden Gründen:

5.1 Zu starres Verhältnis von Bevölkerung zu Anzahl Staatsangestellte

Die Steuerungsgrösse von 1:85 berücksichtigt viel zu wenig die Veränderung der Bevölkerungsstruktur und die damit verbundenen Anforderungen der Gesellschaft an den Staat. So steigen beispielsweise die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung. Gleiches gilt für eine stetig steigende Anzahl von Schülern mit allenfalls besonderen Bedürfnissen. Die geforderte Steuerungsgrösse bildet insgesamt die Komplexität der Verwaltungstätigkeit in einem sich ständig verändernden Umfeld nicht ab. Sie ist daher nicht zielführend und schränkt nicht nur die kantonale Verwaltung in der Ausführung ihrer gesetzlichen Aufträge ein, sondern auch das Parlament, welches sich ebenfalls an diese Vorgabe halten müsste.

Bestehende Steuerungsgrössen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung setzen vielmehr auf Stufe Amt an und nehmen idealerweise Bezug auf den Pensenbestand, damit ist auch ersichtlich, in welchen Bereichen der Staat wächst und wo nicht. Damit können am richtigen Ort Massnahmen ergriffen und mögliche Einsparungen vorgenommen werden.

5.2 Fehlende zeitliche Flexibilität

Die Initiative verlangt die Ergreifung von Massnahmen durch den Regierungsrat, wenn die Anzahl der kantonalen Angestellten das Verhältnis von 1:85 übersteigt. Der Regierungsrat stellt anschliessend innerhalb von zwei Jahren den gesetzesmässigen Zustand wieder her.

Die Vorgabe von zwei Jahren wird in den meisten Fällen kaum einzuhalten sein. Bei einem Festhalten an der Verhältniszahl von 1:85 käme es zu einem Stellenabbau von deutlich über 100 Angestellten. Dieser Abbau wäre mit einer entsprechenden Reduktion von staatlichen Leistungen verbunden, welche zuerst eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfordern würde. Es ist offensichtlich, dass die notwendigen Revisionen der kantonalen Gesetze nicht innerhalb von zwei Jahren erfolgen könnten.

5.3 Fehlende WoV-Kompatibilität

Die Verwaltung des Kantons Solothurn arbeitet seit nahezu 20 Jahren grundsätzlich erfolgreich nach dem Prinzip der wirkungsorientierten Verwaltung (siehe auch Ausführungen zu Ziff. 3.3). Sie arbeitet damit nach der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, bürger- und kundenfreundlicher Dienst an der Öffentlichkeit und politische Steuerung der staatlichen Leistung. Zentrales Element ist die Koppelung von Leistungen und Finanzen, daneben werden die Aufgaben, Kompetenzen und die Verantwortungen der verschiedenen Staatsgewalten klar geregelt. So bestimmt der Kantonsrat für jedes Globalbudget die Ziele für die Produktgruppen und legt den Saldo von Aufwand und Ertrag fest. Der Regierungsrat bestimmt dagegen die Produkte sowie die Indikatoren und Standards für die Produktgruppen.

Mit Einführung einer fixen Steuerungsgrösse von 1:85 werden nicht nur die bestehenden Verantwortlichkeiten in Frage gestellt, sondern auch das Kernelement von WoV, die Koppelung von Leistungen und Finanzen, wird in den Hintergrund gerückt. Die neu verlangte Steuerungsgrösse würde die bestehende WoV-Gesetzgebung massiv beeinträchtigen und den Fokus des Kantonsrates und des Regierungsrates auf die Anzahl Stellen in der Verwaltung lenken. Bei einer Annahme der Initiative wäre eine Revision der WoV-Grundlagen zwingend zu prüfen.

5.4 Konflikträchtige Rollenverteilung Legislative zu Exekutive

In der von den Initianten angedachte Gesetzesinitiative in Form einer Anregung nimmt der Kantonsrat eine zentrale Rolle ein, der Regierungsrat hingegen ist für den Vollzug zuständig. Wie unter Ziff. 3.2 ausgeführt, ist der Kantonsrat als Leistungsbesteller von zahlreichen öffentlichen Dienstleistungen einer der Haupttreiber für das Wachstum von kantonalen Verwaltungsstellen. In vielen Fällen stehen am Anfang verschiedene politische Vorstösse, namentlich Aufträge des Kantonsrates, welche schlussendlich in einem revidierten oder neuen Gesetz münden und durch zusätzliche Vollzugsmassnahmen eine Anpassung der Stellen in der Verwaltung nach sich ziehen. Gemäss Initiativtext werden dem Kantonsrat keinerlei Vorgaben gemacht, welche die grosse Anzahl von Aufträgen und weiteren politischen Vorstössen in Frage stellen würde. Es ist somit davon auszugehen, dass weitere Begehrlichkeiten auch neue Stellen schaffen werden und die von den Initianten gewünschte Verhältniszahl von 1:85 nur schwerlich einzuhalten sein wird.

Da eben mehrheitlich nicht der Regierungsrat der Leistungsbesteller ist und Leistungen auch nicht ohne Zustimmung des Parlaments abgebaut werden können, wäre es dem Regierungsrat fast unmöglich, innerhalb der gesetzten Frist jeweils den angestrebten Zustand von 1:85 wieder herzustellen. Zudem würden Teile der verfügbaren Ressourcen des Regierungsrates und den dazugehörigen Verwaltungsstellen einzig dazu verwendet, dem durch die Initiative geforderten Fokus auf den Stellenetat gerecht zu werden. Der administrative Aufwand würde – entgegen dem Ziel der Initiative – folglich erhöht und die Effizienz vermindert.

Die heutige wirkungsorientierte Verwaltungsführung erlaubt hingegen dem Regierungs- wie auch dem Kantonsrat, mit ihren jeweiligen Führungsinstrumenten, direkt oder indirekt Einfluss auf die Personalentwicklung zu nehmen, sich gegenseitig zu ergänzen und Anträge sowie Entscheide allenfalls auch abzuändern beziehungsweise zu hinterfragen.

5.5 Personalpolitische Problemfelder

Die verschiedenen Problemfelder in Bezug auf den Abbau des Personals und deren rechtlichen Folgen sind auch unter Ziff. 7.1 umschrieben. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass heute keine rechtliche Grundlage für die Aufhebung der von der Initiative verlangen Stellen besteht. Ein neu zu schaffender Kündigungsgrund im Staatspersonalrecht und dem Gesamtarbeitsvertrag müsste mit den Sozialpartnern ausgearbeitet werden und die rechtliche Umsetzbarkeit wäre noch genauer zu prüfen.

Es besteht dabei die Gefahr, dass der Kanton Solothurn als Arbeitgeber an Attraktivität verlieren und die Personalrekrutierung erschwert würde. Kein anderer öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber kennt eine entsprechende Regelung. Die bestehenden Arbeitnehmer könnten sich dementsprechend weniger mit dem Arbeitgeber Kanton Solothurn identifizieren und die Unsicherheit infolge erhöhter Fluktuation und reduzierter Stellensicherheit würde zunehmen. Die Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber Kanton Solothurn würde folglich in Mitleidenschaft gezogen.

5.6 Umgehungsproblematik

Für die Herleitung der Verhältniszahl 1:85 ist gemäss Initiativtext die Bevölkerungszahl und die Anzahl Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung per Ende Jahr beziehungsweise des vorangehenden Jahres massgebend.

Im Rahmen des Massnahmenplanes 2013 wurde mit RRB Nr. 2014/217 der SOLL-Pensenbestand je Departement auf dem per 1. Januar 2014 ausgewiesenen SOLL-Pensenbestand plafoniert. Die Einhaltung des SOLL-Pensenbestandes wurde jeweils stichtagbezogen überprüft.

Wie die Erfahrung aus dem erwähnten Massnahmenplan zeigt, kann eine stichtagbezogene Überprüfung zu möglichen Umgehungsversuchen des Pensenbestandes führen. So versuchen die Ämter vermehrt Personen für den Zeitrahmen von nach bis vor den Stichtag temporär anzustellen oder Aufträge werden an externe Berater, Projektleiter oder Büros vergeben, da eine reguläre Anstellung als Verwaltungsangestellte nicht mehr erlaubt ist. Insgesamt erhöht sich dadurch nicht nur der administrative Aufwand, damit die gesetzlichen Vollzugsaufgaben erfüllt werden, sondern auch der monetäre Aufwand beträchtlich, da sowohl die externe Unterstützung als auch die temporären Angestellten teurer sind.

5.7 Leistungsüberprüfung kann nicht integriert werden

Mit Beschluss des Kantonsrates vom 30. März 2022 wurde der Regierungsrat beauftragt eine Leistungsüberprüfung durchzuführen. Diese beinhaltet gemäss Wortlaut des Auftrages die Aufgaben und Leistungen sowie die Ertragsmöglichkeiten des Kantons losgelöst vom Budgetprozess grundsätzlich zu analysieren und zu hinterfragen. Als Ergebnis soll in einer gewissen Regelmässigkeit Bericht erstattet werden. Die Leistungsüberprüfung ist im Kanton Solothurn in Art. 130 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV¹) verankert.

Die Leistungsüberprüfung ist als mittel- bis langfristige Aufgabe zu verstehen, wobei die Frage der Optimierung der Aufgabenerbringung und, ob und inwiefern die kantonalen Ziele ihre Ziele erreichen und wie sie allenfalls effizienter gestaltet werden können, im Mittelpunkt stehen. Die Aufgaben des Kantons sollen also auf ihre Wirksamkeit und Notwendigkeit überprüft werden.

Die Anwendung der Leistungsüberprüfung setzt vertiefte Kenntnisse über die in Frage kommenden Ämter voraus. Das heisst, welche Ämter sind aus welchen Gründen und in welchem Umfang gewachsen. Eine reine Steuerungsgrösse wie 1:85 auf einer Makroebene bietet für die Leistungsüberprüfung somit keinen Mehrwert und eine eigentlich sinnvolle Koppelung der zwei Prüfungen bietet sich dementsprechend nicht an. Als Folge werden die einzelnen Dauerprojekte separat geführt und der administrative Aufwand erhöht.

Die Standortstrategie 2030 (RRB Nr. 2019/99 vom 22. Januar 2019, aktualisiert mit RRB Nr. 2021/1178 vom 17. August 2021) erwähnt unter den strategischen Zielsetzungen, dass zu einem attraktiven Standort auch eine effiziente, transparente und bürgernahe Verwaltung gehört, welche wirkungs- und kundenorientierte Dienstleistungen zeitgemäss erbringt. Im Sinne dieser Zielsetzung beauftragt der Regierungsrat in einem separaten Beschluss das Finanzdepartement

¹ BGS 111.1.

zu prüfen, ob ein ergänzendes und rechtskonformes Steuerungsinstrument geschaffen werden kann, welches zusammen mit der Leistungsüberprüfung dafür sorgt, den Personalbestand noch effektiver zu steuern.

6. Antrag auf Ablehnung

In Anbetracht der obengenannten Ausführungen ist ersichtlich, dass die Umsetzung der Volksinitiative sowohl rechtlich als auch faktisch kaum sinnvoll umsetzbar ist. In Anbetracht dieses Ergebnisses ist die Volksinitiative abzulehnen.

7. Auswirkungen

7.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die personellen und finanziellen Konsequenzen wurden schon in den vorhergehenden Kapiteln dargelegt, weshalb auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann. Im Jahr 2022 betrug die Bevölkerung des Kantons Solothurn 281'415 Personen und die Anzahl Vollzeitstellen in der kantonalen Verwaltung per Ende Dezember 3'464,6 Vollzeitstellen. Dies ergibt eine Verhältniszahl von 1:81 und somit ein Überhang von 153 Vollzeitstellen gegenüber dem Basisjahr 2019 mit 1:85. Der Regierungsrat müsste bei Annahme der Initiative somit Massnahmen ergreifen damit innert der vorgeschriebenen Zeit von zwei Jahren einerseits die 153 Stellen abgebaut werden und andererseits die Zahl der Verwaltungsstellen nicht schneller als die Bevölkerung wächst. Der Abbau der Stellen entspricht einer Entlastung des Personalaufwandes und damit der Staatsrechnung von rund 21 Mio. Franken. Dieser Abbau wäre mit einschneidenden Kürzungen des Leistungsangebotes des Kantons verbunden. Welche Leistungen in welchem Umfang betroffen wären, hätte der Regierungsrat in der vorgeschriebenen Zeitspanne von zwei Jahren zu bestimmen. Gleichzeitig würden die Kosten für den Kanton aufgrund der mutmasslich stattfindenden Aufgabenauslagerungen auf Externe steigen. Einzelne externe Dienstleistungen wären zudem teurer, als wenn die Verwaltung diese selber vollziehen würde. Anzumerken bleibt, dass aufgrund der Volksinitiative ein neuer Kündigungsgrund im solothurnischen Staatspersonalrecht niedergeschrieben werden müsste. Es ist indes unklar, ob dieser überhaupt den Erfordernissen des öffentlichen Arbeitsrechts entsprechen und damit einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten würde.

7.2 Vollzugsmassnahmen

Eine Umsetzung der Initiative erfordert Änderungen des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003¹, des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992², des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004³ sowie den dazugehörigen Vollzugsverordnungen.

7.3 Folgen für die Gemeinden

Infolge des Leistungsabbaus auf Stufe Kanton wird der politische Druck auf die anderen föderalen Ebenen, namentlich auf die Gemeinden, grösser, die bisherigen Leistungen des Kantons zu erbringen und ihr Leistungsangebot auszubauen. Dies kann nicht nur zu Steuererhöhungen auf kommunaler Ebene führen, sondern auch zu einem Flickenteppich, da je nach zu erbringender Leistung nicht jede Gemeinde mutmasslich das gleiche Angebot anbieten wird.

¹ BGS 115.1.

² BGS 126.1.

³ BGS 126.3.

7.4 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Der Abbau von Stellen und die damit verbundene Einschränkung des Leistungsangebots des Kantons kann die Wohn- und Lebensqualität im Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich reduzieren.

Die Vorlage kann – abhängig von der Kürzung des Leistungsangebotes des Kantons - erhebliche ökologische Auswirkungen auf den Kanton Solothurn haben.

8. Rechtliches

Der Regierungsrat stellt dem Kantonsrat hiermit innert der gesetzlichen Frist von sechs Monaten (§ 41 Abs. 2 Kantonsratsgesetz)¹ Antrag auf Ablehnung der Initiative. Eine Initiative in Form der Anregung wird dem Volk innert eines Jahres zur Abstimmung vorgelegt, wenn ihr der Kantonsrat nicht zustimmt. Stimmt ihr der Kantonsrat oder das Volk zu, so verabschiedet der Kantonsrat innert zweier Jahre nach der Annahme einen dem Begehren entsprechenden Erlass. Dieser ist dem Volk zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen (Art. 32 Abs. 2 KV)².

Eine Initiative kann bis zehn Tage nach dem Kantonsratsbeschluss über die Annahme oder Ablehnung des Begehrens zurückgezogen werden (§ 140 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996)³. Die Rückzugserklärung ist schriftlich bei der Staatskanzlei einzureichen. Der Rückzug wird im Amtsblatt veröffentlicht. Bei einem Rückzug der Initiative entfällt der Umsetzungserlass (§ 140 Abs. 3 und 4 GpR)⁴.

9. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, die Initiative abzulehnen und dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

¹ BGS 121.1.

² BGS 111.1.

³ BGS 113.111.

⁴ BGS 113.111.

10. Beschlussesentwurf**Volksinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» (1:85 – Initiative)**

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 32 Absatz 2 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, § 139 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 22. September 1996²⁾ und § 41 Absatz 2 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989³⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 26. September 2023 (RRB Nr. 2023/1602), beschliesst:

1. Die Volksinitiative «SO SCHLANK. SO STARK.» wird abgelehnt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei (2; eng, rol)
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Initiativkomitee, Stefan Nünlist, Frohheimweg 22, Olten
Aktuarin Finanzkommission
Amtsblatt
Parlamentsdienste

¹ BGS 111.1.

² BGS 113.111.

³ BGS 121.1.