

Regierungsratsbeschluss

vom 12. November 2024

Nr. 2024/1805

Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG Kenntnisnahme der Stellungnahme des Verwaltungsrates der Solothurner Spitäler AG und Entscheid weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage

1.1 Auftrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat (vgl. RRB Nr. 2024/1127 vom 2. Juli 2024) den Verwaltungsratspräsidenten der Solothurner Spitäler AG (soH) am 2. Juli 2024 schriftlich aufgefordert, bis Ende September 2024 in einem Bericht darzulegen,

- welche besonderen personalrechtlichen Ereignisse bestanden haben,
- ob die personalrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden,
- wie aktuell und künftig die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften und die Transparenz gegenüber dem Regierungsrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit sichergestellt werden.

Im Fokus sollen insbesondere Freistellungen (§ 24 StPG), Kündigungen (§ 26-28 StPG), Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen (§ 29 StPG), Abgangsentschädigungen (§ 33 StPG) und Ausrichtungen einer Funktionszulage (§ 140 Abs. 2 GAV) bei Kaderangehorigen in den vergangenen 5 Jahren stehen. Erwartet wurde eine Beurteilung dieser Fragestellungen durch eine unabhängige Expertenmeinung.

1.2 Von der soH eingereichte Unterlagen

Mit Schreiben vom 27. September 2024 reichte der Verwaltungsrat der soH fristgemäss seine Stellungnahme sowie als unabhängige Expertenmeinung die «Stellungnahme / Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehorigen der Solothurner Spitäler AG (soH AG) in den vergangenen 5 Jahren» von Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trumpfler (Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich) ein (nachfolgend: Expertenbericht).

1.2.1 Stellungnahme des Verwaltungsrates soH

Im Schreiben des Verwaltungsrates werden zur Beantwortung der personalrechtlichen Ereignisse die anonymisierten Austritte des mittleren und obersten Kaders 2019-2024 und die anonymisierten Funktionszulagen des obersten Kaders 2019-2024 ausgewiesen. Demnach wurden im Zeitraum 2019-2024 in 16 Fällen beim obersten Kader eine Funktionszulage ausgerichtet und es gab in 18 Fällen beim obersten und mittleren Kader einen Austritt infolge einer Auflösung in gegenseitigem Einverständnis (12 Fälle), Kündigung durch den Arbeitgeber inkl. Kündigungen während der Probezeit (5 Fälle) oder Freistellung bis zur ordentlichen Pensionierung (1 Fall).

Der Verwaltungsrat weist darauf hin, dass die gesetzlichen Bestimmungen als oberste Maxime betrachtet werden und er daher den Auftrag erteilt habe, die Compliance-Richtlinien im Unternehmen zu überprüfen und bestehende Fehler zu beheben, damit eine rechtskonforme Umsetzung sichergestellt sei.

Zur Sicherstellung der Transparenz gegenüber dem Regierungsrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit verweist der Verwaltungsrat auf die verschiedenen bestehenden Kommunikationsgefässe mit dem Kanton und die im Entwurf der neuen Eigentümerstrategie vorgesehenen Führungs- und Steuerungsgespräche.

Der Verwaltungsrat würde es zudem begrüessen, wenn wieder ein regelmässiger Erfahrungsaustausch zwischen dem Vorsteher Personalamt und der/dem HRM-Verantwortlichen der soH stattfinden könnte. Dadurch könnten wichtige Fragen zur Personalpolitik, Personalrecht etc. wieder auf Expertenstufe diskutiert werden.

1.2.2 Expertenbericht

Der Expertenbericht der Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, umfasst eine rechtliche Begutachtung und Abgabe einer unabhängigen Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehörigen der soH. Der Bericht geht einleitend auf die Zielsetzungen der Verselbständigung der Solothurner Spitäler AG ab dem Jahr 2006 ein, gibt einen Überblick über den Einsatz personalrechtlicher Instrumente bei der soH und beurteilt diese.

In Bezug auf die Handhabung der Instrumente «Abgangsentschädigungen», «Kündigungen, Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen und Freistellungen» kommt der Expertenbericht zu folgendem Schluss: «Insgesamt ist festzuhalten, dass die soH AG nach der hier vertretenen Ansicht ihre Handlungsspielräume korrekt genutzt hat. Es ist weder bei Kündigungen, bei einvernehmlichen Beendigungen von Arbeitsverhältnissen noch bei (vereinbarten) besoldeten Freistellungen von einer grundsätzlich rechtswidrigen Praxis oder einer unangemessenen Handhabung der personalrechtlichen Vorschriften auszugehen.»¹⁾

In Bezug auf die Handhabung von Funktions- und Marktzulagen hält der Bericht fest, dass «[...] aber aufgrund der zur Verfügung gestellten Unterlagen indessen das Ausrichten von Funktions- und Marktzulagen (nach § 140 bzw. § 240 GAV und sui generis) nicht als unkritisch beurteilt werden kann. Insbesondere stellen sich hier Fragen der korrekten Kompetenzzusatzübung und zur in der Praxis vorkommenden Verknüpfung von Funktions- und Marktzulagen [...]»²⁾. Falls weiterhin Funktionszulagen an obere Kader bzw. die Ebene des Spitalmanagements ausgerichtet würden, sei die Klärung von Auslegungs- und Rechtsanwendungsfragen nötig. Um die bisherige Praxis bei diesen Instrumenten in der Retrospektive korrekt einordnen zu können, wären gemäss Expertenbericht eine (nur auf diese Aspekte eingeschränkte) Untersuchungen der Finanzkontrolle oder eine Administrativuntersuchung möglich oder könnten sich Vertretungen des Regierungsrates in einer Klausur mit dem Verwaltungsratspräsidium und der aktuellen und dem zurückgetretenen CEO der soH AG mit diesem Thema auseinandersetzen.

2. Erwägungen

2.1 Beurteilung der von der soH erhaltenen Unterlagen

Die Unterlagen wurden trotz kurzer Frist und verlangtem Einbezug von externen Expertinnen oder Experten fristgerecht eingereicht. Gestützt auf den Bericht kann abgeleitet werden, dass bei Funktionszulagen eine Problematik besteht, insbesondere bezüglich Zuständigkeiten, Nach-

¹⁾ Rz. 46.

²⁾ Rz. 57.

vollziehbarkeit und Verbindung mit Marktzulagen. Der von der soH in Auftrag gegebene Expertenbericht klärt die Sachverhalte jedoch nicht umfassend ab und lässt viele relevante Sachverhalte sowie Fragestellungen im Personalrecht offen. Dies ist allenfalls der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit geschuldet. Zum Beispiel kann gemäss Expertenbericht für Personen des Spitalmanagements nicht abschliessend beantwortet werden, ob die formellen Abläufe überall korrekt gehandhabt worden seien¹⁾. Oder in den vorhandenen Unterlagen der soH sei nicht ersichtlich gewesen, wie in den einzelnen Fällen insbesondere die Höhe der Funktionszulagen bestimmt worden sei²⁾. Mithin könne aufgrund der gesichteten Unterlagen nicht ausgeschlossen werden, dass die oberste Spitalmanagementebene von regierungsrätlich festgelegten besonderen Anstellungsbedingungen profitiert habe, andererseits aber auch wiederum Markt- und Funktionszulagen zugesprochen worden seien, über welche womöglich der Regierungsrat nicht informiert gewesen sei³⁾. Aus Sicht des Regierungsrates ist zudem die juristische Diskussion zur Interpretation der Voraussetzungen für die Ausrichtung von Funktionszulagen⁴⁾ unvollständig, da sie den Fokus auf eine grammatikalische Auslegung legt und die Gesetzesmaterialien nicht berücksichtigt.

Die Stellungnahme des Verwaltungsrates der soH wiederum zeigt nur ungenügend auf, welche Massnahmen der Verwaltungsrat konkret in die Wege geleitet hat, um die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften, die Governance und die Transparenz sicherzustellen. Es ist auch nicht ersichtlich, über welche Sachverhalte und in welcher Form der Kanton und die Öffentlichkeit künftig zwingend informiert werden sollen und es fehlen Aussagen zum Ausweis der Vergütungen inkl. allfälliger Funktionszulagen an die Geschäftsleitung im Jahresbericht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass eine abschliessende Beurteilung gestützt auf diesen Bericht und die Stellungnahme der soH nicht möglich ist und weitere Abklärungen erforderlich sind. Diese betreffen den Sachverhalt bei der soH und die Auslegung personalrechtlicher Bestimmungen, aber auch Fragen zu Aufsicht und Weisungsrecht sowie Rollen und Verantwortlichkeiten bei der soH und beim Kanton. Diese Abklärungen sollen durch den Kanton geführt resp. veranlasst werden.

2.2 Weiteres Vorgehen

2.2.1 Auslegung Funktionszulage

Die rechtliche Auslegung der Anwendung von Funktionszulagen gemäss § 140 GAV auf «höhere Funktionen» ist vorzunehmen und deren eindeutige Anwendung in der Praxis festzulegen. Bei Bedarf ist die Gesamtarbeitsvertragskommission im Rahmen ihrer Zuständigkeit gemäss § 10 GAV beizuziehen.

2.2.2 Funktions- und Marktwertzulagen

Der nachweislich kritische Bereich der Funktions- und Marktzulagen muss vertiefter geprüft werden. Dabei sollen alle bestehenden und während der letzten 5 Jahre zugesprochenen Funktions- und Marktwertzulagen auf allen Stufen der soH überprüft werden. Die bereits durch den Expertenbericht der Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich, überprüften Zulagen beim Kader sollen dabei ebenfalls nochmal kritisch begutachtet werden. Die Prüfung umfasst die Nachvollziehbarkeit der Berechnung, die personalrechtlich korrekte Anwendung und die Kompetenzregelungen bei der Bewilligung solcher Zulagen.

2.2.3 Weitere Prüfbereiche

¹⁾ Rz. 47.
²⁾ Rz. 50.
³⁾ Rz. 54.
⁴⁾ Rz. 34.

Bei der Anwendung von Funktions- und Marktzulagen sind kritische Punkte aufgetaucht, die zu obenstehenden zusätzlichen Überprüfungen führen. Das Vorliegen solcher kritischen Punkte bei der Anwendung von Funktions- und Marktzulagen führt dazu, dass nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann, dass weitere personalrechtliche Bestimmungen korrekt umgesetzt werden. Daher sollen in einem nächsten Schritt weitere Bereiche überprüft werden. Konkret sollen bei Kaderfunktionen ab der Lohnklasse 24 die nachstehend aufgeführten Prüfungen vorgenommen werden (vgl. Ziff. 2.2.3.1 - 2.2.3.5). Der Betrachtungszeitraum umfasst die letzten 3 Jahre. Zeigen sich anhand dieser zusätzlichen Überprüfungen weitere kritische Punkte, entscheidet der Regierungsrat, ob noch weitergehende Prüfhandlungen vorgenommen werden müssen.

2.2.3.1 Leistungsbonus

Die Ausrichtung des Leistungsbonus gemäss den personalrechtlichen Bestimmungen soll hinsichtlich der verwendeten Gesamtsumme und der individuellen Zusprechung anhand von Stichproben untersucht werden, schwergewichtig bei Kaderfunktionen ab der Lohnklasse 24.

2.2.3.2 Spesen

Die korrekte Auszahlung von Spesen gemäss den entsprechenden personalrechtlichen Bestimmungen soll ebenfalls stichprobenweise geprüft werden, schwergewichtig bei Kaderfunktionen ab der Lohnklasse 24.

2.2.3.3 Einreihung und Einstufung

Laut § 4 der Verordnung über das Personalrecht (PRV; BGS 126.31) ist für die Einreihung von Funktionen in Lohnklassen das Personalamt zuständig. Es handelt auf Vorschlag der soH. Es soll geprüft werden, ob die vom Personalamt vorgenommenen Einreihungen in der soH wie vorgegeben umgesetzt worden sind. Für die Einstufung in eine Erfahrungsstufe ist die soH zuständig. Stichprobenweise soll ermittelt werden, ob die Einstufung nachvollziehbar ist.

2.2.3.4 Zeitmanagement

Das Zeitmanagement gemäss den personalrechtlichen Bestimmungen soll hinsichtlich Stichtagkürzung, Mutationen bei Abwesenheiten, der Auszahlung von Gleitzeit, der Zeiterfassung, der Buchung von Arbeiten von mobilem Arbeiten sowie dem Umgang mit Zeitausweisen anhand von Stichproben überprüft werden, schwergewichtig bei Kaderfunktionen ab der Lohnklasse 24.

2.2.3.5 Kompetenzregelungen innerhalb der soH

Bei allen oben erwähnten Prüfbereichen (Ziff. 2.2.3.1 - 2.2.3.4) sind zudem die Kompetenzregelungen sowie der Informationsfluss und die Rollen bei der Anwendung des Personalrechts innerhalb der soH, insbesondere vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung darzulegen und hinsichtlich der Grundsätze einer guten Governance und Compliance zu beurteilen.

2.2.3.6 Informationsfluss zum Kanton

Bei den im Expertenbericht erwähnten Fällen von Kündigungen, Beendigungen im gegenseitigen Einvernehmen, Abgangsentschädigungen sowie Funktions- und Marktzulagen ist im Einzelfall aufzuzeigen, wie der Informationsfluss von der soH zum Kanton und innerhalb des Kantons erfolgt ist.

2.2.4 Aufsichtskonzept

Gemäss § 16^{bis} PRV hat das Personalamt zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen gegenüber den dezentralen Anstellungsbehörden und den

Ämtern ein Aufsichts- und Weisungsrecht. In § 26 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und Verwaltung (RVOG, BGS 122.111) ist die Aufsicht des Regierungsrates über die mittelbare Verwaltung, zu der die soH gehört, geregelt. Es ist eine rechtliche Klärung und Auslegung dieser Bestimmungen vorzunehmen und anschliessend sind die Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Aufgaben und Abläufe zur Umsetzung dieser Bestimmungen in einem Konzept festzulegen.

2.2.5 Austausch zwischen Personalamt und soH

Der vom Verwaltungsrat soH erwähnte regelmässige Erfahrungsaustausch zwischen dem Vorsteher Personalamt und der/dem HRM-Verantwortlichen der soH kann durchgeführt werden. Ziele und Rollen müssen jedoch geklärt werden. Insbesondere müssen die Rollen im Rahmen des (unter Ziff. 2.2.4 erwähnten) Konzepts für die Aufsicht über die Umsetzung von Personalrecht geklärt werden. Dann erst kann ein institutionalisierter und zielgerichteter Austausch zwischen dem Personalamt und der/dem HRM-Verantwortlichen der soH eingeführt werden. In der Zwischenzeit kann ein informeller Austausch jederzeit stattfinden, der ohnehin bereits auf verschiedenen Stufen der beiden Organisationen und auch im Rahmen von Geschäften in der Gesamtarbeitskommission stattfindet.

2.2.6 Termine

Termin- und Vorgehenspläne für die Abklärungen gemäss Ziff. 2.2.1 - 2.2.4 werden bei der Auftragsklärung mit den externen Expertinnen und Experten zusammen erarbeitet.

3. **Beschluss**

- 3.1 Der Regierungsrat nimmt Kenntnis vom Expertenbericht und der Stellungnahme des Verwaltungsrates der Solothurner Spitäler AG.
- 3.2 Das Antwortschreiben an den Verwaltungsratspräsidenten der Solothurner Spitäler AG wird beschlossen.
- 3.3 Das Personalamt wird beauftragt, die weiteren Prüfhandlungen gemäss Kapitel 2.2.2 und 2.2.3 durch eine unabhängige Expertenstelle vornehmen zu lassen.
- 3.4 Das Personalamt wird beauftragt, gemäss Kapitel 2.2.1 die rechtliche Auslegung hinsichtlich des Begriffs «höhere Funktion» in Bezug auf die Funktionszulagen durch eine unabhängige Expertenstelle vornehmen zu lassen.
- 3.5 Das Personalamt wird beauftragt, ein Aufsichtskonzept zur Einhaltung des Personalrechts gemäss Kapitel 2.2.4 durch eine unabhängige Expertenstelle erarbeiten zu lassen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilagen

- Bericht «Stellungnahme / Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehörigen der Solothurner Spitäler AG (soH AG) in den vergangenen 5 Jahren» von Prof. (FH) Dr. iur Ralph Trümpler (Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, Zürich).
- Schreiben des Regierungsrates vom 12. November 2024 an den Verwaltungsratspräsidenten der Solothurner Spitäler AG.

Verteiler

Departemente (5)

Personalamt

Gesundheitsamt

Solothurner Spitäler AG, Schöngrünstrasse 36a, 4500 Solothurn

Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)