

# Regierungsratsbeschluss

vom 4. März 2025

Nr. 2025/334

## **Aufsichtsbeschwerde Helga Bethke, Zürich, gegen die Bürgergemeinde Olten, v.d. MLaw Rahel Brühwiler, Rechtsanwältin, Olten, betreffend Heinz Eng (Präsident der Heimkommission), Arlette Maurer (Bürgerschreiberin) sowie die Bürgergemeinde Olten als Trägerschaft des Alters- und Pflegeheims Weingarten**

---

### **1. Ausgangslage**

#### 1.1 Aufsichtsbeschwerde

Mit Schreiben vom 8. Februar 2024 (der Post übergeben am 22. Februar 2024) reichte Helga Bethke, Zürich (nachfolgend Beschwerdeführerin), beim Volkswirtschaftsdepartement und beim Amt für Gemeinden Aufsichtsbeschwerde gegen die Bürgergemeinde Olten betreffend Heinz Eng (Präsident der Heimkommission), Arlette Maurer (Bürgerschreiberin) sowie die Bürgergemeinde Olten als Trägerschaft des Alters- und Pflegeheims Weingarten ein.

Die Aufsichtsbeschwerde umfasst 26 Seiten und zwei Bundesordner mit Beilagen. Darin wird unter anderem vorgebracht, die Beschwerdeführerin sei am 1. Februar 2020 als Leitung Pflege und Betreuung im Alters- und Pflegeheim Weingarten Olten mit einem Pensum von 100 Prozent eingestellt worden. Am 10. September 2020 sei die bisherige Heimleitung per sofort freigesellt worden. Am gleichen Tag sei die Beschwerdeführerin vom Präsidenten der Bürgergemeinde sowie vom Präsidenten der Heimkommission aufgefordert worden, die Aufgaben der Heimleitung ad Interim zu übernehmen, zusätzlich zu den Aufgaben als Leitung Pflege und Betreuung und ohne jegliche Einarbeitung oder Übergabe. Ab 1. März 2021 habe die Beschwerdeführerin offiziell die Funktion der Heimleitung angetreten. Die Beschwerdeführerin wirft der Bürgergemeinde Olten und dem Präsidenten der Heimkommission unter anderem einen chronischen Personalmangel und strukturelle Überbelastung der Heimleitung und anderer Mitarbeitenden vor. Weiter werden willkürliche Personalentscheidungen bemängelt. Auch seien der Beschwerdeführerin im Schreiben vom 23. Januar 2023 zur «Gewährung des rechtlichen Gehörs» willkürliche Kündigungen und Freistellungen sowie mangelnde Anwesenheit bei Aufsichtsbesuchen aufgrund der Absolvierung einer verpflichtenden Weiterbildung vorgeworfen worden. Die Fürsorgepflicht gegenüber der Beschwerdeführerin sei grob verletzt worden. Der Gesundheitszustand der Beschwerdeführerin habe sich aufgrund von Schikane der Bürgergemeinde verschlechtert. Die Bürgergemeinde habe die krankheitsbedingte Abwesenheit der Heimleitung mangelhaft kommuniziert. Es sei bisher kein Arbeitszeugnis ausgestellt worden. Die Arbeitsdaten der Beschwerdeführerin im Arbeitszeiterfassungssystem (inkl. offene Ferien, Dienstpläne und Überzeit) seien gelöscht worden. Das Heimreglement sei nicht aktuell. Es sei keine neue Webseite für das Alters- und Pflegeheim erstellt worden. Die Auslagerung der Buchhaltung und Lohnverrechnung sei verhindert worden. Ihr seien Führungsinformationen vorenthalten worden. Der Beschwerdeführerin sei eine ungerechtfertigte Verfehlung im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit mit dem Kantonsspital Olten vorgeworfen worden. Eine Bussgeldforderung der Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn gegenüber dem Alters- und Pflegeheim sei der Beschwerdeführerin angelastet worden. Der Präsident der Heimkommission habe seine Macht missbraucht. Es habe keine einheitliche Kompetenz der Heimleitung für die Ahndung von Verfehlungen bzw. Ausspruch von Verwarnungen gegeben. Es sei der Beschwerdeführerin nie

ein Stellenbeschrieb für die Heimleitung ausgehändigt worden. Es sei eine zweifelhafte Umfrage zur Qualitätssicherung durchgeführt worden. Die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen der Bürgergemeinde und der Heimkommission seien unklar. Es existiere keine Dienst- und Gehaltsordnung. Die Arbeitsverträge und Stellenausschreibungen seien unklar. Es existiere keine Unterschriftenregelung. Der Umgang und Kommunikationsstil sei zweifelhaft. Die Bürgerschriftlerin habe wiederholt Lügen über die Beschwerdeführerin erzählt und sich in das operative Geschäft des Alters- und Pflegeheims eingemischt. Weiter gäbe es infrastrukturelle Defizite beim Alters- und Pflegeheim (Gesundheitsgefährdung durch Schimmel, Hygienemissstände im Küchenbereich). In einer Nacht- und Nebelaktion sei ein Teil des Waldes hinterm Haus gerodet worden.

Die Eingabe vom 8. Februar 2024 enthielt jedoch keine Anträge in der Sache.

## 1.2 Verfügung vom 7. März 2024

Mit Verfügung des instruierenden Amtes für Gemeinden vom 7. März 2024 wurde der Beschwerdeführerin unter anderem für die Eingabe von Anträgen in der Sache eine Nachfrist bis 2. April 2024 gewährt.

## 1.3 Weitere Korrespondenzen

Mit Eingabe vom 20. März 2024 (der Post übergeben am 21. März 2024) an das Volkswirtschaftsdepartement ersuchte die Beschwerdeführerin um Bekanntgabe, wer für die Bearbeitung der Aufsichtsbeschwerde zuständig sei.

Mit Schreiben des instruierenden Amtes vom 27. März 2024 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass die Aufsichtsbeschwerde einerseits an das Volkswirtschaftsdepartement und andererseits an das Amt für Gemeinden eingereicht worden sei. Da das Amt für Gemeinden ein Teil des Volkswirtschaftsdepartements sei, erfolge die Instruktion der Aufsichtsbeschwerde zuhanden des Regierungsrates gesamthaft über das Amt für Gemeinden. Bei Bedarf werde das Amt für Gemeinden mit anderen Departementen oder Ämtern Rücksprache nehmen. Mit Verfügung des Amtes für Gemeinden vom 7. März 2024, welche der Beschwerdeführerin am 14. März 2024 zugestellt worden sei, sei die bisherige Verfahrensinstruktion erfolgt.

## 1.4 Eingabe von Anträgen

Mit Eingabe vom 25. März 2024 (der Post übergeben am 28. März 2024) reichte die Beschwerdeführerin folgende Anträge in der Sache ein:

1. Geschäftsprüfung der Bürgergemeinde Olten betreffend der Führung und der Organisation des Betriebes Alters- und Pflegeheim Weingarten durchführen.
2. Die Aufsichtsbehörde möge aufgrund der festzustellenden Pflichtverletzungen disziplinarische Massnahmen, insbesondere die Entlassung aus dem Amt, eine Disziplinarstrafe oder bzw. und eine förmliche Verwarnung, gegen Herrn Eng und Frau Maurer prüfen und gegebenenfalls verhängen.
3. Die kantonale Behörde (Amt für Gemeinden) soll in ihrer Aufsichtsfunktion auf Basis der vorliegenden Beschwerde die entsprechenden zu erfolgenden Korrektur- / Verbesserungsmaßnahmen aufzeigen und die Umsetzung durch die Bürgergemeinde Olten kontrollieren.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Bürgergemeinde Olten, des Kantons, der Eidgenossenschaft oder eventuell der verfahrensgenständlichen Personen.

Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, in der Aufsichtsbeschwerde seien viele Beispiele aufgeführt worden, welche zeigen würden, dass die Bürgergemeinde Olten über keine, ungenügende oder / und intransparente Regelungen verfüge, um Betriebe (wie insbesondere das Alters- und Pflegeheim Weingarten) und Mitarbeitende zu führen, gerecht zu behandeln und die zuständigen Organe zu überwachen. Die Mitarbeitenden sollten nach klaren Regeln fair behandelt werden.

#### 1.5 Weiterer (relevanter) Verfahrensverlauf

Mit Eingabe vom 10. April 2024 (der Post übergeben am 11. April 2024) an das instruierende Amt ersuchte die Beschwerdeführerin um Retournierung einer Ausfertigung der Aufsichtsbeschwerde mit Beilagen.

Mit Schreiben des instruierenden Amtes vom 24. April 2024 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, dass gemäss dem Verteiler der Verfügung vom 7. März 2024 eine Ausfertigung der Aufsichtsbeschwerde vom 8. Februar 2024 mit Beilagen an die Beschwerdegegnerin ging und sich somit lediglich noch eine Ausfertigung in Besitz des instruierenden Amtes befinde.

Mit Eingabe vom 26. April 2024 beantragte die Beschwerdegegnerin, nun v.d. MLaw Janine Spirig, Rechtsanwältin, Olten, es sei verfahrensleitend festzustellen, dass es sich um kein kontradiktorisches Verfahren handelt und Helga Bethke in der vorliegenden Angelegenheit keinerlei Parteirechte zukommen. Das Verfahren sei auf die Frage der Anhandnahme der Aufsichtsbeschwerde bzw. das Eintreten zu beschränken. Die Aufsichtsbeschwerde sei nicht anhandzunehmen bzw. sei darauf nicht einzutreten. Eventualiter: Der Unterzeichnerin sei eine neue Frist zur Stellungnahme in Bezug auf diejenigen Punkte, auf welche eingetreten wird, zu setzen. Subeventualiter sei ihr die Frist zur Stellungnahme angemessen, mindestens aber bis zum 28. Juni 2024 zu erstrecken.

Mit Verfügung des instruierenden Amtes vom 1. Mai 2024 wurde der Antrag der Beschwerdegegnerin, es sei verfahrensleitend festzustellen, dass es sich um kein kontradiktorisches Verfahren handelt und Helga Bethke in der vorliegenden Angelegenheit keinerlei Parteirechte zukommen, abgewiesen. Weiter wurde der Antrag der Beschwerdegegnerin, das Verfahren sei auf die Frage der Anhandnahme der Aufsichtsbeschwerde bzw. das Eintreten zu beschränken, abgewiesen. Auch wurde verfügt, dass über den Antrag der Beschwerdegegnerin, die Aufsichtsbeschwerde sei nicht anhandzunehmen bzw. sei darauf nicht einzutreten, erst im abschliessenden RRB entschieden wird. Ebenfalls wurde der Eventualantrag der Beschwerdegegnerin, der Unterzeichnerin sei eine neue Frist zur Stellungnahme in Bezug auf diejenigen Punkte, auf welche eingetreten wird, zu setzen, abgewiesen. Schliesslich wurde der Beschwerdegegnerin die Frist, dem Amt für Gemeinden die Vernehmlassung zur Aufsichtsbeschwerde vom 8. Februar 2024 und zu den Anträgen vom 25. März 2024 sowie sämtliche Akten in der Beschwerdesache einzureichen, bis 28. Juni 2024 erstreckt.

#### 1.6 Vernehmlassung

Nach gewährter Fristerstreckung beantragt die Beschwerdegegnerin in ihrer Vernehmlassung vom 5. August 2024, die Aufsichtsbeschwerde sei nicht anhand zu nehmen bzw. sei darauf nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzuweisen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zzgl. MWST zu Lasten der Anzeigerin.

Als Begründung wird im Wesentlichen angeführt, sofern zur Verfolgung privater Interessen ein Verwaltungsverfahren bzw. ein Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehe, besteht zufolge Subsidiarität kein Raum für eine Aufsichtsbeschwerde. Soweit sich die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit chronischem Personalmangel und struktureller Überbelastung der Heimleitung und anderer Mitarbeitenden auf private / eigene Ansprüche gegenüber der Bürgergemeinde Olten beziehe, sei sie auf das hängige Beschwerdeverfahren zu verweisen. Betreffend

willkürliche Personalentscheidungen vonseiten Bürgergemeinde und dem Präsidenten der Heimkommission, dem Vorwurf von willkürlichen Kündigungen und Freistellungen sowie keine einheitliche Kompetenz der Heimleitung für die Ahndung von Verfehlungen bzw. Ausspruch von Verwarnungen seien Personalentscheide rein privatrechtlich. Bezüglich dem Vorwurf von mangelnder Anwesenheit bei Aufsichtsbesuchen aufgrund Absolvierung einer verpflichtenden Ausbildung, Schikane und grobe Verletzung der Fürsorgepflicht, fahrlässige Vorgehensweise der Bürgergemeinde nach Krankschreibung der Beschwerdeführerin, Löschung der Arbeitsdaten im Arbeitszeiterfassungssystem sowie Vorwürfe betreffend Arlette Maurer sei betreffend Kündigung ein separates Beschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin hängig. Das Arbeitszeugnis unterstehe dem Privatrecht. Im Zusammenhang mit der Verhinderung der Auslagerung der Buchhaltung sei der Vorwurf nicht nachvollziehbar. Derartige organisatorische Entscheide und Fragestellungen seien privatrechtlicher Natur. Betreffend die Bussgeldforderung der Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn sei die Frage, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Bürgergemeinde Olten schadenersatzpflichtig werde, eine zivilrechtliche Frage. Bezüglich dem Amtsmissbrauch des Präsidenten der Heimkommission werde dieser bestritten und sei vollkommen unbelegt. Die Kognition der Aufsichtsbehörde sei auf wiederholte oder wiederholbare Verletzungen klaren Rechts und Missachtung wichtiger öffentlicher Interessen beschränkt. Im Zusammenhang mit dem Vorwurf, dass keine neue Webseite erstellt worden sei, bestehe keine Vorschrift, dass ein Alters- und Pflegeheim überhaupt eine Webseite haben müsse. Betreffend dem Vorenthalten von Führungsinformationen werde dies bestritten. Die Verweigerung der Aushändigung eines Stellenbeschriebs für die Heimleitung werde bestritten. Bezüglich einer zweifelhaften Umfrage zur Qualitätssicherung sei diese durch eine neutrale Person eines neutralen Unternehmens durchgeführt worden. Insbesondere die Beschwerdeführerin sei darin von den Mitarbeitenden schlecht beurteilt worden. Im Zusammenhang mit unklaren Kompetenzen und Zuständigkeiten seien die Vorwürfe der Beschwerdeführerin nicht nachvollziehbar. Auf eine Aufsichtsbeschwerde sei namentlich dann nicht einzutreten bzw. dieser nicht folgezugeben, wenn zwischen dem kritisierten Vorgang und der Eingabe der Aufsichtsbeschwerde viel Zeit verstrichen sei. In Bezug auf eine Aufsichtsbeschwerde sei eine gewisse Aktualität vorausgesetzt. Der Beschwerdeführerin sei bereits im Februar 2023 gekündigt worden. Die Aufsichtsbeschwerde sei über ein Jahr nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses eingereicht worden. Während dem Arbeitsverhältnis hätten tatsächlich behördenbekannte Mängel organisatorischer und personeller Art im Alters- und Pflegeheim Weingarten bestanden. Jedoch sei der Betrieb in der fraglichen Zeit (aufsichtsrechtlich) überprüft worden. Heute würden keine Beanstandungen mehr bestehen. Viele der Rügen der Beschwerdeführerin würden behauptete (und bestrittene) Vorfälle betreffen, welche bereits zwischen mindestens 1.5 und 3-4 Jahre (teilweise gar 7 Jahre) zurückliegen würden. Weiter sei aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht ersichtlich, inwiefern das «Alter» des damaligen Heimreglements ein Problem dargestellt habe. Da die Bürgergemeinde Olten derzeit die organisatorische Ausgliederung des Alters- und Pflegeheims Weingarten prüfe bzw. prüfen lasse, seien die gesetzlichen Grundlagen des Alters- und Pflegeheims Weingarten in der letzten Zeit nicht erstellt bzw. nicht mehr aktualisiert worden. Die Bürgergemeinde schätze, dass eine organisatorische / rechtliche Ausgliederung bzw. Rechtsformänderung realistischweise per Ende 2026 umgesetzt werden könne.

#### 1.7 Weitere Eingaben

Mit Eingabe vom 5. Februar 2025 teilte MLaw Rahel Brühwiler, Rechtsanwältin, Olten, dem instruierenden Amt mit, dass sie anstelle von Rechtsanwältin Janine Spirig künftig die Interessen ihrer Klientschaft im vorliegenden Aufsichtsbeschwerdeverfahren vertreten werde.

Mit Eingabe vom 10. Februar 2025 reichte die Beschwerdeführerin eine zusätzliche Beilage ein.

Mit Eingabe vom 11. Februar 2025 reichte die Vertreterin der Beschwerdegegnerin die Anwaltsvollmacht zu den Akten.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien wird – soweit entscheiderelevant – in den nachstehenden Erwägungen eingegangen. Im Übrigen wird auf die Akten verwiesen.

## **2. Erwägungen**

### **2.1 Aufsichtsbeschwerde**

#### **2.1.1 Rechtliche Grundlage der Aufsichtsbeschwerde**

Die Institution der Aufsichtsbeschwerde ist Ausfluss der Aufsichtskompetenz des Regierungsrates über die Gemeinden (vgl. §§ 206 ff. des Gemeindegesetzes vom 16. Februar 1992 [GG; BGS 131.1]). Um seine Aufsichtskompetenz wahrnehmen zu können, ist der Regierungsrat darauf angewiesen, nicht nur durch die von Amtes wegen vorgenommenen Aufsichtsmaßnahmen zu agieren, sondern auch von den Bürgerinnen und Bürgern direkt auf Fehler oder Missstände aufmerksam gemacht zu werden. Die Aufsichtsbeschwerde ist deshalb explizit in § 211 Absatz 1 GG verankert. Danach kann jede Person und jede staatliche Amtsstelle beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde einreichen, wenn die Gemeindeverwaltung oder der Finanzhaushalt mangelhaft geführt werden.

Die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde ist an keine formellen Voraussetzungen geknüpft. Die Aufsichtsbeschwerde ist weder frist- noch formgebunden und kann von jedermann erhoben werden. Eine persönliche Betroffenheit ist nicht erforderlich (vgl. dazu Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 8. Auflage, 2020, RZ 1199 f.).

#### **2.1.2 Natur der Aufsichtsbeschwerde und Umfang der Aufsichtskompetenz im Gemeindegewesen**

Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich nicht um ein förmliches Rechtsmittel. Ihrer Rechtsnatur nach ist sie lediglich eine Anzeige, mit der die Aufsichtskompetenz der Aufsichtsbehörde aktualisiert wird. Sie hat sich deshalb an eine Instanz zu richten, der Aufsichts- oder Disziplinar-gewalt über die Stelle, deren Amtsführung beanstandet wird, zusteht. Wann eine übergeordnete Behörde einzuschreiten hat, entscheidet sich nach dem Umfang der Aufsichtskompetenz. Je nachdem, ob es sich um eine Verbands- oder Dienstaufsicht handelt, kann diese enger oder weiter sein. Nach der schweizerischen Rechtsprechung und Lehre können Verwaltungsverfügungen, Entscheide und Beschlüsse allgemein von einer oberen Aufsichtsbehörde Kraft ihres Aufsichtsrechts nur aufgehoben werden, wenn klares Recht, wesentliche Verfahrensvorschriften oder öffentliche Interessen offensichtlich missachtet worden sind. Für aufsichtsrechtliches Einschreiten genügt es nicht, dass die Aufsichtsbehörde selbst gegenüber einer mit guten Gründen vertretbaren Rechtsauffassung oder Sachverhaltenswürdigung einer anderen Auslegung des Gesetzes den Vorzug geben würde oder vom Tatbestandsermessen einen abweichenden Gebrauch machen möchte.

Nach § 211 Absatz 2 GG schreitet deshalb der Regierungsrat entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei solchen Missständen, Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans von Amtes wegen ein, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind. Willkür bedeutet qualifizierte Unrichtigkeit, grobes Unrecht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist ein Entscheid willkürlich, wenn er «offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation im klaren Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft» (BGE 113 Ia 20 und 27; 113 Ib 311; 111 Ia 19). Ein willkürliches Verhalten seitens einer Behörde stellt denn auch gleichzeitig eine Rechtsverletzung dar.

### 2.1.3 Behandlung der Aufsichtsbeschwerde im Sinne einer Petition

Lehre und Rechtsprechung gehen davon aus, dass eine Aufsichtsbeschwerde dem Anzeiger keinen Erledigungsanspruch verleiht. Trotzdem teilt der Regierungsrat dem Anzeiger regelmässig das Untersuchungsergebnis und die Würdigung des gerügten Sachverhaltes mit (vgl. GER 1984 Nr. 4). Da die Aufsichtsbeschwerde als formloser Rechtsbehelf dogmatisch dem Petitionsrecht zuzuordnen ist, hat sich die Rechtstellung des Anzeigers seit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) verbessert. In Anlehnung an Art. 26 KV wird eine Aufsichtsbeschwerde als «Eingabe an die Behörden» wie eine Petition behandelt. Danach ist die Behörde verpflichtet, dem Petitionär bzw. dem Anzeiger innert Jahresfrist eine begründete Antwort zu geben.

Da die Eingabe von Anträgen in der Sache von der Beschwerdeführerin erst am 28. März 2024 der Post übergeben wurde, ist die Jahresfrist mit vorliegendem Regierungsratsbeschluss eingehalten.

### 2.1.4 Aufsichtsrechtliche Prüfung im vorliegenden Fall

#### 2.1.4.1 Grundsätzliches

Eine aufsichtsrechtliche Prüfung findet an der Subsidiarität des Rechtsbehelfs der Aufsichtsbeschwerde seine Grenzen: Die Aufsichtsbeschwerde gilt als subsidiärer Rechtsbehelf und kann daher nur dann erhoben werden, wenn die behauptete Rechtsverletzung mit keinem ordentlichen oder ausserordentlichen Rechtsmittel gerügt werden kann (vgl. RRB Nr. 2010/1137 vom 21. Juni 2010, Ziffer 2.1 sowie Allgemeines Verwaltungsrecht, Häfelin/Müller/Uhlmann, 8. Auflage, 2020, RZ 1200).

#### 2.1.4.2 Rügen im Zusammenhang mit dem Anstellungsverhältnis

Die Beschwerdeführerin rügt diverse Punkte im direkten Zusammenhang mit ihrem Anstellungsverhältnis bei der Bürgergemeinde Olten bzw. dem Alters- und Pflegeheim Weingarten. Beispielsweise eine strukturelle Überbelastung der Heimleitung, eine grobe Verletzung der Fürsorgepflicht, Schikane, keine Ausstellung eines Arbeitszeugnisses, Löschung von Arbeitsdaten im Arbeitszeiterfassungssystem (inkl. offene Ferien, Dienstpläne und Überzeit), Vorenthaltung von Führungsinformationen, Vorwurf einer ungerechtfertigten Verfehlung, Anlastung einer Bussgeldforderung der Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn sowie Nichtexistenz einer Dienst- und Gehaltsordnung.

Die Beschwerdegegnerin führt in diesem Zusammenhang insbesondere aus, das Arbeitsverhältnis sowie das Arbeitszeugnis unterstünden dem Privatrecht. Betreffend die Bussgeldforderung der Stiftung OdA Gesundheit und Soziales im Kanton Solothurn sei die Frage, inwiefern die Beschwerdeführerin gegenüber der Bürgergemeinde Olten schadenersatzpflichtig werde, eine zivilrechtliche Frage. Im Übrigen sei betreffend Kündigung ein separates Beschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin hängig. Die Bürgergemeinde Olten prüfe derzeit die organisatorische Ausgliederung des Alters- und Pflegeheims Weingarten.

Die Beschwerdeführerin war zuletzt gemäss Arbeitsvertrag mit Wirkung ab 1. März 2021 bei der Bürgergemeinde Olten als Heimleiterin des Alters- und Pflegeheims Weingarten mit einem Pensum von 100 Prozent angestellt.

Das Alters- und Pflegeheim Weingarten wird in der Rechnung der Beschwerdegegnerin als Spezialfinanzierung geführt. Es handelt sich somit beim Alters- und Pflegeheim Weingarten derzeit um eine Ausgliederung «innerhalb der Gemeindeorganisation» im Sinne von § 158 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer 1 GG und daher weiterhin um einen Teil der Gemeinde selbst. Das gesamte

Rechtsverhältnis untersteht deshalb – wie die Gemeinde auch – dem öffentlichen Recht und insbesondere dem GG. Somit unterstehen auch die Dienstverhältnisse des Alters- und Pflegeheims Weingarten, wie dasjenige der Beschwerdeführerin, den diesbezüglichen Regelungen im GG. Dass derzeit offenbar eine Ausgliederung oder Auslagerung des Alters- und Pflegeheims geprüft wird, ändert daran für die jetzige Situation nichts.

Nach § 120 Absatz 1 GG ist das Dienstverhältnis der Beamten und Beamtinnen öffentlich-rechtlich und dasjenige der Angestellten ist in der Regel öffentlich-rechtlich. Die möglichen Ausnahmen zur Regel, dass das Dienstverhältnis der Angestellten öffentlich-rechtlich ist, finden sich in § 120 Absatz 4 GG: Aushilfsweise und befristete Arbeitsverhältnisse sowie Lehrverhältnisse können privatrechtlich ausgestaltet werden. Gemäss ständiger Praxis des Regierungsrates gelten als aushilfsweise Arbeitsverhältnisse solche mit einem Arbeitspensum von weniger als 30 Stellenprozenten.

Die Beschwerdeführerin war mit einem 100-Prozent-Pensum unbefristet als Heimleiterin des Alters- und Pflegeheims Weingarten angestellt. Es lag somit weder ein befristetes Arbeitsverhältnis vor noch handelte es sich um ein Lehrverhältnis. Auch kann es sich bei einem 100-Prozent-Pensum – unabhängig der diesbezüglichen Praxis des Regierungsrates – ohnehin nicht um ein aushilfsweises Arbeitsverhältnis handeln. Es liegt somit kein Fall im Sinne von § 120 Absatz 4 GG vor, bei welchem eine privatrechtliche Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses möglich gewesen wäre, womit das Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin bereits von Gesetzes wegen als öffentlich-rechtlich gilt bzw. galt.

Das Anstellungsverhältnis der Beschwerdeführerin untersteht somit dem öffentlichen Recht und nicht – wie von der Beschwerdegegnerin ausgeführt – dem Privatrecht.

Mit Verfügung vom 2. März 2023 verfügte die Beschwerdegegnerin gegenüber der Beschwerdeführerin die fristlose Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Dagegen reichte die Beschwerdeführerin Beschwerde beim Departement des Innern ein. Das Departement des Innern überwies die Beschwerde zuständigkeitshalber dem Volkswirtschaftsdepartement. Mit Entscheid vom 29. Januar 2025 trat das Volkswirtschaftsdepartement auf die Beschwerde wegen Nichteinhaltens der Beschwerdefrist nicht ein. Dagegen erhob die Beschwerdegegnerin mit Eingabe vom 10. Februar 2025 betreffend Parteientschädigung Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Das Verfahren vor Verwaltungsgericht ist derzeit noch hängig.

Für irgendwelche Anstände aus dem Anstellungsverhältnis hätte die Beschwerdeführerin – soweit es sich um Verfügungen und nicht nur um ohnehin nicht anfechtbare Dienstanweisungen gehandelt hat – ordentliche Rechtsmittel zur Verfügung gehabt, wie sie ein solches bei der Kündigung auch ergriffen hat. Eine weitergehende aufsichtsrechtliche Prüfung findet daher diesbezüglich an der Subsidiarität des Rechtsbehelfs der Aufsichtsbeschwerde seine Grenzen (vgl. Ziffer 2.1.4.1).

Laut § 48 Absatz 1 Buchstabe a Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) urteilt das Verwaltungsgericht (im Klageverfahren) als einzige Instanz über vermögensrechtliche Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur zwischen Staat und Gemeinden, zwischen Gemeinden sowie zwischen Privaten oder öffentlichen Funktionären einerseits und Staat und Gemeinden andererseits. Auch bei einem Arbeitszeugnis handelt es sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit (vgl. SOG 2013 Nr. 16, E. 2.2.5). Soweit die Beschwerdeführerin die Nichtausstellung eines Arbeitszeugnisses rügt oder es um Forderungen der Beschwerdeführerin gegen die Beschwerdegegnerin (z. B. wegen Ferienguthaben oder Überzeit) oder umgekehrt (z. B. Regress wegen Anlastung einer Bussgeldforderung) geht, ist somit einzig das Verwaltungsgericht zuständig. Eine weitergehende aufsichtsrechtliche Prüfung findet daher diesbezüglich an der Subsidiarität des Rechtsbehelfs der Aufsichtsbeschwerde seine Grenzen (vgl. Ziffer 2.1.4.1).

Betreffend Dienst- und Gehaltsordnung verhält es sich so, dass die Beschwerdegegnerin mit Schreiben vom 17. Juli 2024 das neue Personalreglement, bei welchem es sich um die Dienst- und Gehaltsordnung im Sinne von § 121 GG handelt und welches von der Gemeindeversammlung am 2. Dezember 2013 beschlossen wurde, dem Volkswirtschaftsdepartement zur Genehmigung eingereicht hat. Mit Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements vom 6. Februar 2025 erfolgte die Genehmigung inklusive Korrekturen sowie einer Aufforderung für bestimmte Ergänzungen. Es erübrigen sich somit weitergehende aufsichtsrechtliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Dienst- und Gehaltsordnung, da Massnahmen bereits ergriffen wurden.

Die Aufsichtsbeschwerde erweist sich betreffend die Rügen im Zusammenhang mit dem Anstellungsverhältnis daher als unbegründet.

#### 2.1.4.3 Rügen im Zusammenhang mit der Organisation und dem Betrieb des Alters- und Pflegeheims Weingarten

Die Beschwerdeführerin rügt diverse Punkte im Zusammenhang mit der Organisation und dem Betrieb des Alters- und Pflegeheims Weingarten. Beispielsweise einen chronischen Personalmangel, ein nicht aktuelles Heimreglement, die Nichterstellung einer neuen Webseite, die Verhinderung der Auslagerung der Buchhaltung und Lohnverrechnung sowie infrastrukturelle Defizite (Gesundheitsgefährdung durch Schimmel, Hygienemissstände im Küchenbereich).

Die Beschwerdegegnerin führt in diesem Zusammenhang insbesondere aus, der Vorwurf betreffend die Verhinderung der Auslagerung der Buchhaltung sei nicht nachvollziehbar. Bezüglich dem Vorwurf, dass keine neue Webseite erstellt worden sei, bestehe keine Vorschrift, dass ein Alters- und Pflegeheim überhaupt eine Webseite haben müsse. Während dem Arbeitsverhältnis hätten tatsächlich behördenbekannte Mängel organisatorischer und personeller Art im Alters- und Pflegeheim Weingarten bestanden. Jedoch sei der Betrieb in der fraglichen Zeit (aufsichtsrechtlich) überprüft worden. Heute würden keine Beanstandungen mehr bestehen. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern das «Alter» des damaligen Heimreglements ein Problem dargestellt habe.

Gestützt auf § 4 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 1<sup>bis</sup> Verordnung über die Delegation der Unterschriftsberechtigung in den Departementen vom 25. Mai 2004 (BGS 122.218) liegt die Zuständigkeit der Aufsicht über Alters- und Pflegeheime seit dem 1. Januar 2022 neu beim Rechtsdienst des Departementes des Innern (DDI). Zuvor war das (damalige) Amt für soziale Sicherheit zuständig.

Am 14. Oktober 2021 beurteilte das Amt für soziale Sicherheit Aufsichtsbeschwerden von (ehemaligen) Mitarbeitenden des Alters- und Pflegeheims Weingarten sowie von Angehörigen. Als Fazit wurde unter anderem festgehalten, dass die angeführten Beschwerdepunkte mehrheitlich entkräftet werden konnten und nur bei einem Punkt noch weiterer Klärungsbedarf bestand. Am 5. November 2021 erging der Bericht zum Aufsichtsbesuch vom 7. Juli 2021 des Amtes für soziale Sicherheit. Als Fazit wurde unter anderem festgehalten, dass die Bewilligungsvoraussetzungen zwar nicht vollumfänglich erfüllt seien, aber die Betriebsbewilligung bis 31. Juli 2023 erneuert werden könne. Am 14. Oktober 2023 erging der Bericht zu den Aufsichtsbesuchen vom 7. Juli 2022, 18. August 2022 sowie 1. September 2022 des Gesundheitsamtes. Als Fazit wurde unter anderem festgehalten, dass einige Auflagen nach wie vor nicht erfüllt seien. Die personelle Situation werde als kritisch eingeschätzt. Ohne Pflegedienstleitung und stellvertretende Pflegedienstleitung mit kantonaler Berufsausübungsbewilligung seien die Bewilligungsvoraussetzungen für die Institution nicht gegeben. Mit Verfügung vom 3. November 2022 leitete der Rechtsdienst des DDI ein aufsichtsrechtliches Verfahren gegen das Alters- und Pflegeheim Weingarten ein. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass beim DDI bereits zahlreiche Beanstandungen eingegangen seien, welche auf diverse Missstände hinweisen würden. Zentral sei, dass aufgrund der massiven Personalfuktuation jeweils nicht genügend erforderliches und fachlich qualifiziertes Personal anwesend sei, um die ordentliche Betreuung zu gewährleisten. Ingsge-

samt schein das Alters- und Pflegeheim nicht in der Lage zu sein, eine einwandfreie Versorgung bzw. Pflege und Betreuung der Bewohnenden gewährleisten zu können. Es würden bereits seit einiger Zeit diverse Defizite bestehen. Die Voraussetzungen für den Betrieb eines Alters- und Pflegeheims seien nicht mehr erfüllt. Das DDI ziehe deshalb den Entzug der bis am 31. Juli 2023 befristeten Betriebsbewilligung in Erwägung. Mit Verfügung vom 29. März 2023 stellte das DDI das Bewilligungsentzugsverfahren ein. Darin wurde unter anderem festgehalten, dass seit Eröffnung des aufsichtsrechtlichen Verfahrens durch das DDI erhebliche Umstrukturierungen vorgenommen und belegt worden seien. Auch der Personalschlüssel der Fach- und Assistenzstellen in der Pflege und Betreuung werde inzwischen wieder eingehalten. Überdies seien in der Zwischenzeit keine weiteren Beanstandungen für die Zeit seit der Umstrukturierung beim DDI eingegangen.

Die von der Beschwerdeführerin gerügten Punkte wurden in den Jahren 2021 – 2023 allesamt bereits von den damals jeweils zuständigen Stellen aufsichtsrechtlich aufgearbeitet. Daher kommt vorliegend keine weitergehende oder nochmalige aufsichtsrechtliche Prüfung in Betracht.

Die Aufsichtsbeschwerde erweist sich in diesem Zusammenhang somit als unbegründet.

#### 2.1.4.4 Rügen betreffend Heinz Eng und Arlette Maurer

Die Beschwerdeführerin rügt, der Präsident der Heimkommission habe seine Macht missbraucht. Die Bürgerschreiberin habe wiederholt Lügen über die Beschwerdeführerin erzählt und sich in das operative Geschäft des Alters- und Pflegeheims eingemischt.

Die Beschwerdegegnerin führt in diesem Zusammenhang insbesondere aus, ein Amtsmissbrauch des Präsidenten der Heimkommission werde bestritten und sei vollkommen unbelegt. Im Zusammenhang mit den Vorwürfen gegen Arlette Maurer sei betreffend Kündigung ein separates Beschwerdeverfahren der Beschwerdeführerin hängig.

Vorliegend sind nicht Behördebeschlüsse oder die gesamthafte mangelhafte Führung der Gemeindeverwaltung oder des Finanzhaushaltes, sondern die Handlungsweisen des Präsidenten der Heimkommission sowie der Bürgerschreiberin als Einzelperson, beanstandet.

Nach § 70 Absatz 3 Buchstabe d GG hat der Gemeinderat die Gemeindeverwaltung zu beaufsichtigen. Der Begriff der Gemeindeverwaltung ist dabei im umfassenden Sinn zu verstehen und bezieht sich auf alle «vollziehenden und verwaltenden» Funktionen einer Gemeinde (vgl. GER 1993 Nr. 9) und somit beispielsweise auch auf einzelne Mitglieder einer Kommission oder einzelne Angestellte.

Daher wäre vorliegend der Bürgerrat und nicht eine kantonale Instanz für die Behandlung dieses Teils der Aufsichtsbeschwerde zuständig.

Mangels Zuständigkeit erweist sich die Aufsichtsbeschwerde in diesem Zusammenhang als unbegründet.

Der Beschwerdeführerin steht es jedoch frei, beim Bürgerrat eine entsprechende Aufsichtsbeschwerde einzureichen.

#### 2.1.4.5 Weitere Vorbringen

Wie bereits in Ziffer 2.1.2 ausgeführt, schreitet der Regierungsrat entsprechend der Funktion des Aufsichtsrechts und mit Rücksicht auf die Autonomie der Gemeinden nur bei solchen Missständen, Verfügungen, Entscheiden oder Versäumnissen eines Gemeindeorgans von Amtes wegen ein, welche das Recht schwerwiegend verletzen oder willkürlich sind.

Bei den übrigen Rügen (beispielsweise die zweifelhafte Umfrage oder die Rodung von Wald) – soweit sich diese nicht ohnehin einer der bereits in den Ziffern 2.1.4.2 – 2.1.4.4 abgehandelten Thematiken zuordnen liessen – ist keine schwerwiegende Verletzung des Rechts oder Willkürlichkeit erkennbar, welche eine vertiefte aufsichtsrechtliche Prüfung rechtfertigen würde.

Die Aufsichtsbeschwerde erweist sich somit auch diesbezüglich als unbegründet.

## 2.2 Schlussfolgerungen

Die Aufsichtsbeschwerde erweist sich in allen Belangen als unbegründet. Ihr ist daher keine Folge zu leisten.

## 3. Verfahrenskosten und Parteientschädigung

Gemäss § 211 Absatz 3 GG können die Kosten der Untersuchung der Beschwerdeführerin oder der Gemeinde auferlegt werden. Die Verfahrenskosten sind entsprechend dem Umfang des Verfahrens festzulegen (§ 3 i.V.m. § 18 des Gebührentarifs vom 8. März 2016 [GT; BGS 615.11]). Im vorliegenden Fall belaufen sich die Verfahrenskosten nach einer Vollkostenrechnung auf 2'400 Franken.

Die Beschwerdeführerin ist mit ihrer Aufsichtsbeschwerde nicht durchgedrungen. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hätte sie die Verfahrenskosten somit vollumfänglich zu tragen (vgl. §§ 37 und 77 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 [VRG; BGS 124.11] i.V.m. Art. 106 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO; SR 272]). Da die Beschwerdeführerin die Aufsichtsbeschwerde nicht nur aus persönlichen Interessen, sondern teilweise auch im öffentlichen Interesse der korrekten Führung der Gemeindeverwaltung bzw. des korrekten Betriebs des Alters- und Pflegeheims Weingarten eingereicht hat, rechtfertigt es sich, der Beschwerdeführerin lediglich die Hälfte ihres Verfahrenskostenanteils und somit einen Verfahrenskostenanteil in der Höhe von 1'200 Franken aufzuerlegen. Der restliche Verfahrenskostenanteil in der Höhe von 1'200 Franken wird vom Staat getragen. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdeführerin in der Höhe von 1'200 Franken ist mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken zu verrechnen.

Die Beschwerdegegnerin beantragt eine Parteientschädigung zulasten der Anzeigerin. Ein aufsichtsrechtlicher Entscheid entfaltet einzig Rechtswirkungen zwischen der Aufsichtsbehörde und der beaufsichtigten Verwaltungseinheit, welche im Rahmen des vorliegenden Verfahrens von der Aufsichtsbehörde zur Stellungnahme aufgefordert wurde. Zudem besteht in einem Aufsichtsbeschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat keine Rechtsgrundlage für die Zusprechung einer Parteientschädigung (vgl. SOG 2020 Nr. 15, E. 4). Daher kann keine solche zugesprochen werden.

## 4. Beschluss

- gestützt auf Art. 106 ZPO; Art. 26 KV, § 4 Verordnung über die Delegation der Unterschriftenberechtigung in den Departementen; §§ 37 und 77 VRG; § 48 GO; §§ 70, 120, 121, 158 und 206 ff. GG; § 3 i.V.m. § 18 GT –

4.1 Der Aufsichtsbeschwerde wird keine Folge geleistet.

4.2 Die Verfahrenskosten belaufen sich auf 2'400 Franken. Der Verfahrenskostenanteil der Beschwerdeführerin in der Höhe von 1'200 Franken wird mit dem von ihr geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von 1'200 Franken verrechnet. Den restlichen Verfahrenskostenanteil von 1'200 Franken trägt der Staat.



4.3 Eine Parteientschädigung kann nicht ausgerichtet werden.



Andreas Eng  
Staatschreiber

### Rechtsmittelbelehrung

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme, dass gegen den vorliegenden Entscheid grundsätzlich kein Rechtsmittel offensteht.

Gegen die Ziffern 4.2 und 4.3 dieses Entscheides kann innert 10 Tagen beim Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

### Kostenrechnung

**Helga Bethke, Salomon-Vögelin-Strasse 21, 8038 Zürich**

Verfahrenskosten:	Fr.	1'200.--	(Kto. 4210000/81097/2030)
Geleisteter Kostenvorschuss:	Fr.	1'200.--	(Kto. 2006079 / Umbuchung)
Rückerstattung:	Fr.	0.--	

### Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 6273)

Departement des Innern, Rechtsdienst

Amt für Gemeinden (3, Ablage, zim, bae)

Gesundheitsamt

Helga Bethke, Salomon-Vögelin-Strasse 21, 8038 Zürich, **R**

MLaw Rahel Brühwiler, Rechtsanwältin, SPR Rechtsanwälte AG, Belchenstrasse 3, Postfach,  
4601 Olten (2, für sich und Klientenschaft), **R**

Departement des Innern, REWE DDI, **mit dem Auftrag:**

**Umbuchung 1'200 Franken (Belastung Kto. 2006079;**

**Gutschrift Kto. 4210000/81097/2030)**