

Regierungsratsbeschluss

vom 30. Juni 2026

Nr. 2026/1231

Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG Kenntnisnahme der rechtlichen Auslegeordnung und der Prüfergebnisse sowie Entscheid über das weitere Vorgehen

1. Ausgangslage

Im Sommer 2024 berichteten Medien, dass der ehemalige CEO der Solothurner Spitäler AG (soH) nach seinem Rücktritt per Ende Januar 2024 noch während rund zehn Monaten Lohn bezog. Der Regierungsrat forderte den Verwaltungsratspräsidenten der soH am 2. Juli 2024 (RRB Nr. 2024/1127) auf, in einem unabhängigen Expertenbericht darzulegen, welche besonderen personalrechtlichen Ereignisse bestanden, ob die personalrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und wie deren Einhaltung sowie die Transparenz gegenüber Regierungsrat, Parlament und Öffentlichkeit künftig sichergestellt werden. Im Fokus standen Freistellungen, Kündigungen, einvernehmliche Beendigungen, Abgangsentschädigungen und Funktionszulagen bei Kaderangehörigen. Der Verwaltungsrat der soH reichte am 27. September 2024 fristgemäss eine Stellungnahme samt einer Expertenmeinung von Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpler ein.

Im RRB Nr. 2024/1805 vom 12. November 2024 hielt der Regierungsrat fest, dass eine abschliessende Beurteilung gestützt darauf nicht möglich sei, und ordnete weitere Abklärungen an. Er beauftragte das Personalamt, die Auslegung des Begriffs «höhere Funktion», weitere Prüfhandlungen sowie ein Aufsichtskonzept durch unabhängige Expertenstellen erarbeiten zu lassen. Parallel dazu beauftragte der Kantonsrat seine Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit einer eigenen Untersuchung.

Es bestehen damit zwei Untersuchungsstränge: Der Kanton stützt sich auf die durch das Personalamt in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten und Stellungnahmen von Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser und die Prüfberichte der BDO AG, die GPK auf das durch sie in Auftrag gegebene Gutachten der Kanzlei Recht & Governance. Beide kommen zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen.

1.1 Aufträge des Kantons an die Expertenstellen

Prof. Geiser begutachtete die Anwendung des Personalrechts – namentlich die Funktionszulage nach § 140 Gesamtarbeitsvertrag (GAV; BGS 126.3), das Aufsichts- und Weisungsrecht von Regierungsrat und Personalamt sowie die Haftungs- und Rückforderungsfragen auch in Bezug auf den ehemaligen CEO. Prof. Geiser verfasste insgesamt vier Gutachten bzw. Stellungnahmen zu den erwähnten Bereichen:

- 11. Mai 2025: Gutachten zur Funktion des Personalamtes im Bereich der Spitäler des Kantons Solothurn
- 17. Juli 2025: Stellungnahme zu Fragen der Haftung des Kantons im Zusammenhang mit den Spitälern

- 20. Januar 2026: Stellungnahme zur Rückforderung und Haftung für zu viel bezahlten Lohn
- 9. April 2026: Stellungnahme zu den weiteren Fragen vom März 2026

Die BDO AG überprüfte die betriebliche Umsetzung der personalrechtlichen Bestimmungen: alle ausgerichteten Funktions- und Marktwertzulagen, die Lohnzulagen beim Kader (Leistungsbonus, Spesen, Gleitzeitauszahlungen), Einreihungen und Einstufungen, das Zeitmanagement und die flexiblen Arbeitsmodelle. Zudem prüfte sie die Lohnzahlungen an den ehemaligen CEO und schätzte ab, ob dem Kanton über das Globalbudget «Gesundheit» ein finanzieller Schaden entstanden sein könnte. Die BDO verfasste insgesamt drei Berichte:

- 14. August 2025: Bericht zur Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG
- 13. März 2026: Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG – Nachtrag
- 16. April 2026: Überprüfung ausgewählter Fragestellungen: Analyse Leistungsverträge

2. Sachverhalt

Die Beurteilung des Sachverhalts stützt sich auf zwei Untersuchungen: die Untersuchung des Kantons mit den Gutachten von Prof. Geiser und den Prüfberichten der BDO AG sowie die Untersuchung der GPK mit dem Gutachten der Kanzlei Recht & Governance.

2.1 Die rechtliche Beurteilung gestützt auf die Gutachten von Prof. Geiser

Prof. Geiser klärt in einem Gutachten und drei Stellungnahmen die rechtlichen Grundfragen: die Auslegung der Funktionszulage nach § 140 GAV, das Aufsichts- und Weisungsrecht des Kantons gegenüber der soH, die Haftung für überhöhte Lohnzahlungen sowie die Möglichkeiten einer Rückforderung.

2.1.1 Funktionszulagen

Gemäss § 140 GAV haben Arbeitnehmende, die vorübergehend, aber während mehr als zwei Monaten ununterbrochen Aufgaben einer höheren Funktion ausüben müssen, Anspruch auf eine Funktionszulage. Gemäss Gutachten kann eine Funktionszulage nach § 140 GAV nur beanspruchen, wer vorübergehend Aufgaben einer höher eingereihten Funktion übernimmt. Dafür müssen beide Voraussetzungen erfüllt sein: Die Aufgaben müssen höherwertig sein, und ihre Übernahme muss zeitlich befristet erfolgen. Zusätzliche Aufgaben auf gleicher oder tieferer Stufe begründen keine Funktionszulage. Führen sie zu einer höheren Arbeitsbelastung, ist entweder der Beschäftigungsgrad zu erhöhen oder die Mehrarbeit als Überstunden zu entschädigen. Prof. Geiser leitet dieses Ergebnis grammatikalisch, systematisch und teleologisch her. Das Ergebnis ist eindeutig.

2.1.2 Aufsicht und Weisung

Der Regierungsrat beaufsichtigt die Tätigkeit der soH gemäss § 26 Abs. 3 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOG; BGS 122.111). Für das Personalrecht hat er die Aufsicht an das Personalamt gemäss § 16^{bis} Personalrechtsverordnung (PRV; BGS 126.31) delegiert. Die soH gehört zur mittelbaren Verwaltung, ist aber eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Daraus ergibt sich eine Kombination von öffentlichem Recht und Privatrecht.

Das Personalamt hat gemäss § 16^{bis} PRV zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen gegenüber den dezentralen Anstellungsbehörden und den Ämtern ein Aufsichts- und Weisungsrecht. Es kann somit der soH Weisungen erteilen, die befolgt werden müssen. Durchsetzen müssen sie aber die Organe der soH selbst. Weder Regierungsrat noch Personalamt können Entscheide der soH-Organen aufheben oder an ihrer Stelle handeln. Befolgt die soH eine Weisung nicht, bleibt dem Kanton nur das Aktienrecht – bis hin zur Abberufung von Verwaltungsratsmitgliedern über die Generalversammlung. Wer Weisungen erteilt, trägt zudem ein eigenes Risiko: Greift der Kanton zu stark in die Führung ein, können seine Vertreter zu faktischen Organen werden und nach Aktienrecht selbst haften.

2.1.3 Haftung und Schaden

Als privatrechtliche Organisation haftet die soH nach den Regeln des Privatrechts. Werden Zulagen rechtswidrig ausbezahlt, ist in erster Linie die soH selbst geschädigt: Ihr fliessen Mittel ab, ohne dass eine rechtliche Grundlage besteht. Sie muss diesen Schaden tragen oder gegenüber den Empfängern geltend machen. Der Kanton haftet nicht für Fehler der soH. Eine bestehende Aufsicht entbindet die soH nicht von ihrer Pflicht, richtig zu handeln. Der Kanton ist als Eigentümer allenfalls über eine potenzielle Wertminderung der Gesellschaft und über das Globalbudget Gesundheit betroffen (vgl. Ziff. 2.4).

2.1.4 Rückforderung

Lohnzahlungen ohne Rechtsgrundlage sind rechtswidrig. Ungerechtfertigte und irrtümlich erbrachte Leistungen können nach § 45 Staatspersonalgesetz (StPG; BGS 126.1) zurückgefordert werden – innert drei Jahren ab Kenntnis, längstens zehn Jahre seit Entstehung. Die Voraussetzungen sind aber streng: Bei gültigen Arbeitsverträgen wird der gute Glaube der Mitarbeitenden vermutet, vertraglich vereinbarte Leistungen sind von der Rückforderung ausgeschlossen. Eine Rückforderung ist deshalb nur ausnahmsweise möglich.

2.2 Prüfberichte der BDO zur betrieblichen Umsetzung des Personalrechts

Die BDO AG dokumentiert ihr Vorgehen und ihre Ergebnisse in drei Berichten. Bei den Funktions- und Marktwertzulagen sowie beim Zeitmanagement führte sie eine Vollprüfung durch, bei Leistungsbonus, Spesen sowie Einreihung und Einstufung Stichproben bei Kaderangehörigen ab Lohnklasse 24.

2.2.1 Funktionszulagen

Von den 741 geprüften Funktionszulagen (insgesamt rund 1,77 Mio. Franken) wiesen rund 87 % Auffälligkeiten auf. Nur 13 % waren vollständig korrekt. 55 % entfielen auf Massenanträge für einzelne Berufsgruppen, unter anderem für Ausbildungsverantwortliche oder für Pflegende der Abteilung intermediate Care. Solche Pauschalvergaben widersprechen § 140 GAV und dem internen Prozess der soH, der einen begründeten Einzelantrag pro Jahr verlangt. Bei den übrigen 45 % fehlten Antragsformulare, Berechnungen oder Befristungen, oder die Kompetenzregelung wurde nicht eingehalten. Die BDO AG schliesst daraus, dass der Prozess der Funktionszulagen nicht durchgängig korrekt geführt und kontrolliert wird.

2.2.2 Marktwertzulagen

Von den 914 geprüften Marktwertzulagen (rund 5,48 Mio. Franken) waren rund 82 % auffällig, 18 % korrekt. 40 % entfielen auf Massenanträge für einzelne Berufsgruppen, unter anderem Fachangestellte Gesundheit, Berufseinsteigende in der Pflege, Fachpersonen OP-Technik sowie Oberärztinnen und Oberärzte. Bei den beanstandeten Einzelanträgen fehlten Formulare oder die Kompetenzregelung wurde nicht eingehalten, Zulagen wurden bei Pensenreduktion nicht

angepasst oder überschritten die Obergrenze von 20 %. Die Mängel sind überwiegend prozessualer Natur.

2.2.3 Leistungsbonus

Die Stichprobe (102 Fälle) ergab in 24 % der Fälle Auffälligkeiten, etwa zu kurze oder nicht ausgewiesene Beobachtungsperioden. Die individuelle Zuteilung beurteilt die BDO AG als korrekt und die Dienstwege als eingehalten. Die Obergrenze von 2,5 % der Gesamtlohnsumme wird eingehalten.

2.2.4 Spesen

Bei den Spesen lagen Belege erst ab 2018 vor. Die Stichprobe (213 Fälle) ergab in 18 % der Fälle Auffälligkeiten: fehlende oder falsche Belege, nicht GAV-konforme Auszahlungen, nicht nachvollziehbare Berechnungen. Gemessen am inzwischen digitalisierten Spesenprozess beurteilt die BDO AG diese Quote als hoch.

2.2.5 Zeitmanagement und Auszahlung von Gleitzeit

Beim Zeitmanagement – Ferienkürzungen, Mutationen, Zeiterfassung, mobiles Arbeiten – stellte die BDO AG keine wesentlichen Auffälligkeiten fest. Bei der Auszahlung von Gleitzeit an Kaderangehörige (71 Fälle, rund 681'000 Franken) erfolgte jedoch nur rund die Hälfte zulässig im Zusammenhang mit Austritten. Bei den übrigen Auszahlungen während laufender Anstellung fehlten häufig Anträge, Unterschriften oder Begründungen.

Besonders auffällig ist ein Einzelfall: Einer Person mit Vertrauensarbeitszeit ohne Stempelpflicht – die somit gar keinen Gleitzeitsaldo aufbauen kann – wurden über mehrere Jahre insgesamt 125'611.40 Franken ausbezahlt. Es fehlen stichhaltige Belege zur Begründung der Auszahlung. Eine Rechtsgrundlage ist dafür ebenfalls nicht ersichtlich.

2.2.6 Einreihung und Einstufung

Die Stichprobe (79 Fälle, überwiegend ärztliches Personal) ergab keine wesentlichen Abweichungen. Bei Chefärztinnen und Chefärzten sowie leitenden Ärztinnen und Ärzten kann die soH zusätzliche vertragliche Regelungen treffen. Sie nutzt diesen Spielraum, ohne gegen den GAV oder die gesetzlichen Grundlagen zu verstossen. Einreihungen und Einstufungen erfolgten weitgehend nachvollziehbar, die Dienstwege wurden eingehalten.

2.2.7 Kompetenzregelung und Austausch mit dem Kanton

Die Dienstwege der soH erlauben grundsätzlich eine gute Betriebsführung, werden aber bei den Funktions- und Marktwertzulagen sowie bei der Gleitzeitauszahlung nicht konsequent eingehalten. Für den Austausch zwischen Kanton und soH bestehen mehrere Gefässe (Eigentümerge-spräch, Gespräche mit dem Verwaltungsrat, Leistungsauftrags- und Qualitätscontrolling). Sie sind auf die Gesundheitsversorgung ausgerichtet. Zu personalrechtlichen Themen findet bisher kein institutionalisierter Austausch statt.

2.2.8 Flexible Arbeits- und Arbeitszeitmodelle

Per 1. Januar 2020 führte die soH – zunächst als einjähriger Pilot – drei nicht im GAV verankerte Modelle in der Pflege ein: FlexTage (Kauf von bis zu 15 Urlaubstagen gegen Lohnverzicht), Le-boTage (Bezug des Leistungsbonus als Urlaub statt Geld) und Jahresarbeitszeit (Vergütung vorübergehender Pensenerhöhungen über die Gleitzeit). Sie hielt ohne Rechtsgrundlage daran fest. Obwohl die kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle 2023 die fehlende Grundlage rügte, beschloss die Geschäftsleitung am 7. November 2023 die Weiterführung. Erst rund ein

Jahr später beantragte die soH beim Personalamt eine Ergänzung des GAV (§ 263^{bis}). Dieser Antrag ist bei der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) hängig.

2.3 Überprüfung Lohnzahlungen CEO

Die Lohnzahlungen an den ehemaligen CEO wurden von der BDO AG geprüft (Nachtrag vom 13. März 2026). Die Untersuchung der GPK durch die Kanzlei Recht & Governance ergänzt diese Feststellungen (vgl. Ziff. 2.3.4).

2.3.1 Anstellung und Funktionszulagen

Bei der Anstellung per 1. November 2013 genehmigte der Regierungsrat (RRB Nr. 2013/749) einen Bruttolohn von 320'000 Franken – einen Grundlohn von 224'965 Franken (Lohnklasse 31) und eine pauschale Markt- und Funktionszulage von maximal 42,24 % (95'035 Franken). Das Anstellungsverhältnis endete am 30. November 2024. Die soH richtete dem CEO zuzüglich zur genehmigten Gesamtlohnsumme zusätzliche Funktionszulagen aus, ohne dass die Voraussetzungen erfüllt waren. Sie summierten sich über die gesamte Anstellungsdauer auf insgesamt 363'584 Franken. Diese Zahlungen waren weder durch die genehmigten Anstellungsbedingungen noch durch den GAV gedeckt. Teilweise wurde auch der Bewilligungsprozess nicht eingehalten: 2019 unterzeichnete der damalige Leiter HRM das Antragsformular dreimal selbst, ohne die übrigen erforderlichen Unterschriften. Am 30. Oktober 2019 bewilligte der Verwaltungsrat dem CEO ab 2020 eine Funktionszulage von 45'000 Franken pro Jahr für die Übernahme der Aufgaben des Ärztlichen Direktors. Die Berechnungsgrundlage ist nicht ersichtlich. Die Geschäftsberichte der soH wiesen die Funktionszulagen nicht, und damit die Gesamtschädigung des CEO nicht korrekt aus.

2.3.2 Folgefehler bei Leistungsbonus und Spesen

Weil die ungerechtfertigten Funktionszulagen in die Bemessungsgrundlage des Leistungsbonus einfließen, wurden dem CEO rund 9'200 Franken zu viel an Leistungsbonus ausbezahlt. Bei den Spesen wurden in 20 Fällen Verpflegungskosten über dem Ansatz von 23 Franken vergütet und bei 70 Fahrten zwischen den Standorten zu viele Kilometer abgerechnet – zusammen rund 3'400 Franken zu viel.

2.3.3 Austrittsvereinbarung

Der ehemalige CEO trat per Ende Januar 2024 zurück. Das Anstellungsverhältnis endete per 30. November 2024. Die Austrittsvereinbarung vom 25. Januar 2024 sah eine Freistellung von zehn Monaten bei vollem Lohn vor, begründet mit der sechsmonatigen Kündigungsfrist und einem Restferienguthaben von 107 Tagen. Eine Abgangsentschädigung wurde nicht ausgerichtet. Die BDO hält fest, dass der Umgang mit den laufenden Lohnzulagen und dem Ferienguthaben in der Vereinbarung nicht ausdrücklich geregelt ist.

2.3.4 Feststellungen aus der Untersuchung der GPK

Die Untersuchung der GPK durch die Kanzlei Recht & Governance befasste sich vertieft mit der Austrittsvereinbarung. Sie kommt zum Schluss, dass sich die zehnmonatige Freistellung sachlich nur teilweise begründen lässt: Das Ferienguthaben von 107 Tagen deckt – sofern es überhaupt rechtmässig aufgebaut wurde – rund fünf Monate. Für die übrigen rund fünf Monate fehlt ein sachlicher Grund. Die Lohnfortzahlung in diesem Umfang (knapp 140'000 Franken) hat den Charakter einer Abgangsentschädigung und hätte deshalb vom Regierungsrat beschlossen werden müssen (§ 47 Abs. 3 StPG, § 20 PRV). Zudem hätte der ehemalige CEO das Honorar von 1'500 Franken pro Jahr für sein Verwaltungsratsmandat bei der soH-Tochtergesellschaft BIO AG abliefern müssen (§ 43 StPG).

Unter Einbezug dieser Leistungen beziffert Recht & Governance die rechtlich unzulässigen Leistungen an den ehemaligen CEO auf insgesamt über 500'000 Franken. Die beiden Feststellungen – die teilweise unbegründete Freistellung und das Verwaltungsratshonorar – waren in den Gutachten und Prüfberichten des Kantons nicht enthalten. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung der GPK und setzt sich ebenfalls auf den Standpunkt, dass auch diese Leistungen an den CEO unzulässig waren.

2.4 Untersuchung GPK zur kantonalen Aufsichtspflicht

Wie die Untersuchung der GPK durch die Kanzlei Recht & Governance zeigt, besteht ein Konflikt in der Rolle der Kantonalen Finanzkontrolle. Die Kantonale Finanzkontrolle ist gemäss dem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G) das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht und überwacht in dieser Funktion auch die mittelbare Verwaltung, zu der die soH AG gehört. Sie ist nie in dem Sinn aktiv geworden, dass sie das Verhalten der soH AG im Rahmen einer «externen» kantonalen Organisationsaufsicht beaufsichtigt und dem Kanton über das Ergebnis ihrer Prüfungen berichtet hätte müssen. Gleichzeitig ist sie die statutarische Revisionsstelle der soH AG. In dieser Rolle führte sie wiederholt Sonderprüfungen durch und stellte dabei vergleichsweise viele Mängel im Umgang mit personalrechtlichen Vorgaben fest. Da sie an das Revisionsgeheimnis gebunden ist, informierte sie darüber jeweils ausschliesslich die soH AG und nicht andere kantonale Stellen.

2.5 Schaden für den Kanton

Die soH erfüllt für den Kanton 15 Leistungsaufträge im Globalbudget «Gesundheit» im Umfang von jährlich rund 45 Mio. Franken (Stand 2025). Zwei werden pauschal abgerechnet – hier kann kein Schaden entstehen. Dreizehn werden nach effektiven Kosten abgerechnet. In diese Abrechnung fliesst auch der Personalaufwand ein, sodass überhöhte Löhne anteilig auf den Kanton überwältzt werden können. Die BDO kommt in ihrer Analyse der Leistungsverträge zum Schluss, dass dem Kanton dadurch ein Schaden entstanden sein kann, schätzt ihn aber als gering (unter 10'000 Franken pro Jahr) ein.

3. Erwägungen

Folgende Schlussfolgerungen werden aus den verschiedenen Untersuchungen gezogen.

3.1 Bindung der soH an das Personalrecht

Die soH ist seit 1. Januar 2006 eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, steht aber zu 100 % im Eigentum des Kantons und erfüllt öffentliche Aufgaben. Ihr Personal ist öffentlich-rechtlich angestellt. Es gilt das Personalrecht des Kantons (StPG, PRV, GAV) mit einzelnen Sonderregeln. Die Kombination aus Aktiengesellschaft, öffentlicher Trägerschaft und öffentlich-rechtlichen Anstellungen macht Steuerung, Personalführung und Aufsicht anspruchsvoll. In personalrechtlicher Hinsicht bleibt die soH aber jederzeit an die geltenden Grundlagen gebunden. Sie darf Löhne und Zulagen nicht nach eigenem Ermessen festlegen: Jede Besoldung braucht eine rechtliche Grundlage. Fehlt sie, verstösst die Zahlung gegen das Legalitätsprinzip – auch wenn sie wirtschaftlich sinnvoll erscheint.

3.2 Eigene Rechtspraxis der soH

Die soH hat einzelne Bestimmungen eigenständig ausgelegt und namentlich bei den Funktionszulagen sowie den flexiblen Arbeitsmodellen eine nicht dem GAV entsprechende Praxis entwickelt. Sie stützt sich auf ihr Gegengutachten Trümpler und hält die Rechtslage für ungeklärt. Diese Auffassung wird nicht geteilt: Das Gutachten Geiser legt § 140 GAV umfassend aus, während sich Trümpler auf den Wortlaut beschränkt. Eine Rechtslage wird nicht dadurch unklar,

dass einzelne Auslegungselemente ausgeblendet werden. Auch der Verweis auf andere Schweizer Spitäler trägt nichts zur Klärung bei, weil diese auf anderen personalrechtlichen Grundlagen beruhen.

Die Marktwertzulage ist im GAV als Ausnahme ausgestaltet. Ob die systematischen Massenanträge für ganze Berufsgruppen diesem Charakter entsprechen, ist fraglich. Bei belegtem Arbeitsmarkbedarf kann ein solcher Antrag im Sinn der Gleichbehandlung allenfalls gerechtfertigt sein. Das Bedürfnis nach flexiblen Arbeitsmodellen ist im Spitalbereich nachvollziehbar. Störend ist, dass die soH die rechtliche Grundlage vernachlässigte und die Modelle trotz Kenntnis der fehlenden Grundlage weiterführte.

3.3 Lohnzahlungen an den ehemaligen CEO

Die eigenmächtige Auslegung der Funktionszulagen und die mangelhafte Einhaltung der Bewilligungsprozesse wirken sich beim ehemaligen CEO am deutlichsten aus. Durch die irrtümlichen oder grob fahrlässigen Zahlungen ist die soH geschädigt. Sie kann ihren Schaden gegenüber dem CEO oder den verantwortlichen Stellen geltend machen. Die soH betrachtet sich nicht als geschädigt – die Zulagen hätten Sonderaufgaben entschädigt und seien wirtschaftlicher gewesen als externe Lösungen. Diese Auffassung ändert nichts an der fehlenden Rechtsgrundlage.

3.4 Schaden und Rückforderung

Aus rechtsgrundlosen Lohnzahlungen entsteht ein Schaden auf zwei Ebenen. Geschädigt ist in erster Linie die soH, der Mittel ohne Gegenwert abfliessen. Der Kanton ist über das Globalbudget nur in geringem Umfang direkt betroffen. Auf eine diesbezügliche Rückforderung wird deshalb verzichtet. Rückforderungen und ein Rückgriff auf verantwortliche Stellen sind dort zu prüfen, wo die strengen Voraussetzungen erfüllt sind und es aufgrund der potenziellen Schadenssumme Sinn macht. Dies ist insbesondere beim ehemaligen CEO und beim genannten Einzelfall (vgl. Ziff. 2.2.5) einer Person mit Vertrauensarbeitszeit ohne Stempelpflicht der Fall. Beim Personal der soH, welches über die nicht korrekt angewendete Zulagenpraxis kleinere Summe erhalten hat, muss der gute Glaube vermutet werden. Auf Rückforderungen wird daher verzichtet. Hingegen ist eine Rückforderung bei den für diese Auszahlungen verantwortlichen Stellen sowie personalrechtliche Massnahmen durch die soH zu prüfen.

3.5 Aufsicht und eigene Versäumnisse des Kantons

Die Untersuchung zeigt auch Versäumnisse aufseiten des Kantons. Vor 2024 übte er seine Aufsicht über die soH im Personalbereich nicht aktiv aus: Es gab keinen regelmässigen Austausch zwischen Personalamt und HR der soH, keine Weisungen und keine systematische Kontrolle durch das Personalamt. Recht & Governance hält dies für nachvollziehbar, verlangt aber eine künftig besser funktionierende Aufsicht. Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung.

3.6 Aufsicht und weiteres Vorgehen

Mit der soH wurde ein hybrides Gebilde geschaffen: eine privatrechtliche Aktiengesellschaft im Eigentum des Kantons, mit öffentlich-rechtlich angestelltem Personal. Die üblichen verwaltungsinternen Aufsichts- und Steuerungsmittel greifen nur teilweise. Bei Nichtbefolgung von Weisungen bleibt dem Kanton das Aktienrecht. Der Regierungsrat hat sich mit RRB Nr. 2024/1805 vom 12. November 2024 bereit erklärt, ein Aufsichtskonzept betreffend Personalrecht durch eine unabhängige Expertenstelle erarbeiten zu lassen. Das Konzept soll neben den aktienrechtlichen Möglichkeiten des Kantons die Aufsicht des Regierungsrats über die soH weitergehend analysieren und konkrete Vorschläge unterbreiten.

4. Beschluss

- 4.1 Der Regierungsrat nimmt die vorliegenden Berichte und Gutachten zur Kenntnis.
- 4.2 Die Aufsicht und die Steuerung der soH durch den Kanton werden überprüft und neu festgelegt. Das mit RRB Nr. 2024/1805 in Auftrag gegebene Aufsichtskonzept soll dabei insbesondere die Eigentümerstrategie, die Steuerungsziele und -möglichkeiten, den Informationsfluss zwischen der soH und dem Kanton sowie die Reportinggespräche und deren Dokumentation überprüfen. Es zeigt zudem die aktienrechtlichen Möglichkeiten des Kantons auf, analysiert die weitergehende Aufsicht des Regierungsrats über die soH und unterbreitet konkrete Vorschläge.
- 4.3 Die Rolle der kantonalen Finanzkontrolle gegenüber der soH wird überprüft und eine Entflechtung angestrebt. Im Fokus steht namentlich ihre Doppelrolle als – dem Revisionsgeheimnis unterstehende – Revisionsstelle der soH und Instrument der kantonalen Aufsicht.
- 4.4 Die soH kann die eingeführten flexiblen Arbeits- und Arbeitszeitmodelle als Pilot weiterführen, bis die gesetzlichen Grundlagen für eine definitive Einführung bestehen.
- 4.5 Der Regierungsrat erlässt folgende Weisungen an die soH:
- 4.5.1 Die Auslegung der Funktionszulagen gemäss Gutachten zur Funktion des Personalamtes im Bereich der Spitäler des Kantons vom 11. Mai 2025 von Prof. Geiser ist verbindlich.
- 4.5.2 Die soH prüft alle Funktions- und Marktwertzulagen, die momentan ausbezahlt werden, auf ihre Rechtmässigkeit und legt bis Ende Jahr dar, wie ein rechtskonformer Zustand hergestellt werden kann.
- 4.5.3 Sie bestätigt dem Regierungsrat bis Ende Jahr, dass die CEO und die Mitglieder der Geschäftsleitung aktuell ausschliesslich Zulagen erhalten, welche der rechtlichen Auslegung von Prof. Geiser entsprechen.
- 4.5.4 Die soH legt bis Ende Jahr verbindliche schriftliche Prozesse für die Gewährung von Funktions- und Marktwertzulagen fest und stellt die konsequente Einhaltung der Kompetenzregelungen sicher.
- 4.5.5 Die soH überprüft auch die übrigen analysierten Prozesse auf Prozesssicherheit und Rechtmässigkeit, insbesondere das Gleitzeitmanagement (Stichtagskürzungen, Auszahlungen) und den Spesenworkflow. Gleitzeit- und Feriensaldi, die nicht dem GAV entsprechen, sind personalrechtlich korrekt zu bereinigen.
- 4.5.6 Die soH verschafft der Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften innerhalb des Unternehmens Nachachtung und hält ihre Kompetenzregelungen in jedem Fall ein.
- 4.5.7 Die soH fordert die rechtlich unzulässigen Leistungen an den ehemaligen CEO gem. Ziff. 2.3 von diesem zurück.
- 4.5.8 Die soH fordert die ausgezahlte Gleitzeitauszahlung gem. Ziff 2.2.5 von der entsprechenden Person mit Vertrauensarbeitszeit ohne Stempelpflicht zurück.
- 4.5.9 Bei Uneinbringlichkeit der Forderungen gem. Ziff. 4.5.7 und Ziff. 4.5.8 prüft die soH, ob Ansprüche gegen die verantwortlichen Stellen geltend gemacht werden können, und ob personalrechtliche Massnahmen angezeigt sind. Dasselbe gilt für die in Ziffer 3.4

erwähnten Zulagen an das übrige Personal der soH, bei denen eine Rückforderung aufgrund von gutem Glauben ausgeschlossen ist.

- 4.5.10 Die soH ergreift umgehend, das heisst innert Monatsfrist, die notwendigen Massnahmen, um die Verjährung möglicher Rückforderungs- und Rückgriffsansprüche gegenüber den genannten Personen in Ziff. 4.5.7 – 4.5.9 zu unterbrechen. Der Regierungsrat behält sich vor, den entsprechenden Personenkreis zu ergänzen.
- 4.5.11 Von allen Personen, die von einer Rückforderung oder einem Rückgriff betroffen sein könnten, hat die soH eine Verjährungsverzichtserklärung über mindestens ein Jahr einzuholen, oder bei nicht Unterzeichnung die Betreibung einzuleiten.
- 4.5.12 Die soH pflegt den vierteljährlichen Austausch mit dem Personalamt auf Ebene Leitung HR, um die korrekte Umsetzung der Massnahmen und die künftig rechtlich korrekte Umsetzung des Personalrechts in der soH sicherzustellen.
- 4.5.13 Der Verwaltungsrat der soH stellt dem Regierungsrat halbjährlich einen Bericht über die ergriffenen Massnahmen und die Ergebnisse zu. Der Regierungsrat entscheidet aufgrund des Verlaufs, wann die Berichterstattung abgeschlossen wird.
- 4.6 Der Regierungsrat behält sich vor, die Umsetzung der Massnahmen durch eine externe Stelle überprüfen zu lassen und im Rahmen seiner Aktionärsrechte weitere Massnahmen in die Wege zu leiten.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Dieser Regierungsratsbeschluss ist nicht öffentlich.

Beilagen

Gutachten von Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser

- Beilage 01: 11. Mai 2025: Gutachten zur Funktion des Personalamtes im Bereich der Spitäler des Kantons Solothurn
- Beilage 02: 17. Juli 2025: Stellungnahme zu Fragen der Haftung des Kantons im Zusammenhang mit den Spitälern
- Beilage 03: 15. November 2025: Stellungnahme zu den Zusatzfragen bezüglich der Haftung im Zusammenhang mit den Spitälern
- Beilage 04: 20. Januar 2026: Stellungnahme zur Rückforderung und Haftung für zu viel bezahlten Lohn
- Beilage 05: 9. April 2026: Stellungnahme zu den weiteren Fragen vom März 2026

Berichte der BDO AG

- Beilage 06: 14. August 2025: Bericht zur Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG
- Beilage 07: 13. März 2026: Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG – Nachtrag
- Beilage 08: 16. April 2026: Überprüfung ausgewählter Fragestellungen: Analyse Leistungsverträge

Stellungnahme/Expertenmeinung Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpfer

- Beilage 09: 16. September 2024: Stellungnahme/Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehörigen der Solothurner Spitäler AG (soH AG) in den vergangenen 5 Jahren

Bericht Recht & Governance

- Beilage 10: 30. Juni 2026: Bericht über die Untersuchung zu den Leistungen während der aktiven Tätigkeit als CEO der soH AG und gemäss der Vereinbarung vom Januar 2024 über die Auflösung des Anstellungsverhältnisses

Begleitbericht GPK zu Untersuchung betr. Finanzielle Leistungen an den ehemaligen CEO soH

- Beilage 11: 30. Juni 2026: Begleitbericht der Geschäftsprüfungskommission zur externen Untersuchung vom 30. Juni 2026

Schriftverkehr

- Beilage 12: 12. November 2024: Schreiben des Regierungsrats an den Verwaltungsratspräsidenten der soH – Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG
- Beilage 13: 26. September 2025: Stellungnahme der Solothurner Spitäler AG zum Bericht BDO vom 14. August 2025: Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG
- Beilage 14: 18. Mai 2026: Stellungnahme der Solothurner Spitäler AG zu Bericht BDO vom 13. März 2026: Nachtrag zu Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG (soH) und Aktennotiz BDO vom 16. April 2026: Analyse Leistungsaufträge
- Beilage 15: 16. Juni 2026: Schreiben des Regierungsrats an die Geschäftsprüfungskommission; GPK-Untersuchung in Zusammenhang mit den finanziellen Leistungen der Solothurner Spitäler AG an den ehemaligen CEO; Stellungnahme zum Berichtsentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates Solothurn

Verteiler

Departemente (5)

Personalamt

Gesundheitsamt

Solothurner Spitäler AG

Medien (elektronischer Versand durch STK Kommunikation)