KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 10. November 2026

Nr. 2026/1960
KR.Nr. K 0097/2026 (FD)

Kleine Anfrage Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz): Hinweise auf Missstände in der Verwaltung: Rechtssicherheit, parlamentarische Aufsicht und Schutz von Mitarbeitenden
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Der Umgang mit Hinweisen auf mögliche Missstände innerhalb der kantonalen Verwaltung wirft Fragen zum Spannungsfeld zwischen Amtsgeheimnis, internen Meldewegen und parlamentarischer Aufsicht auf.
Mitarbeitende kantonaler Institutionen unterstehen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere dem Amtsgeheimnis. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie Hinweise auf mögliche Missstände innerhalb der bestehenden Strukturen rechtssicher eingebracht werden können, ohne dass für Mitarbeitende Unsicherheiten oder persönliche Risiken entstehen.
Der öffentlich bekannt gewordene Fall bei der Solothurner Ausgleichskasse (AKSO) verdeutlicht dieses Spannungsfeld exemplarisch. Gemäss den öffentlich bekannten Informationen wurde zwar der Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung grundsätzlich bejaht, gleichzeitig verzichtete die Staatsanwaltschaft jedoch aufgrund geringer Schuld und der Umstände des Einzelfalls auf eine Strafverfolgung. Der Fall zeigt auf, dass Mitarbeitende in schwierige Interessenskonflikte geraten können, wenn Hinweise auf mögliche Missstände im Raum stehen.
Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage, wie parlamentarische Aufsichtsgremien wie die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ihre Aufsichtsfunktion wahrnehmen können, wenn gleichzeitig Unsicherheiten hinsichtlich des Umgangs mit vertraulichen Informationen bestehen.

Vor diesem Hintergrund wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen ersucht:

1. Welche rechtlichen Grundlagen und internen Regelungen gelten im Kanton Solothurn für Mitarbeitende im Umgang mit vertraulichen Informationen sowie bei der Meldung möglicher Missstände?
2. Welche internen Meldewege bestehen heute innerhalb der kantonalen Verwaltung und der kantonsnahen Institutionen?
3. Wie wird sichergestellt, dass Mitarbeitende Hinweise auf mögliche Missstände rechtssicher und ohne unverhältnismässige persönliche oder arbeitsrechtliche Risiken einbringen können, sofern sie die geltenden Regeln einhalten?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat das Zusammenspiel zwischen internen Meldungen, der parlamentarischen Aufsicht durch die GPK sowie allfälligen administrativen oder strafrechtlichen Verfahren?
5. Sieht der Regierungsrat Klärungs- oder Anpassungsbedarf bei den bestehenden Prozessen oder Zuständigkeiten im Umgang mit vertraulichen Hinweisen?
6. Besteht aus Sicht des Regierungsrates gesetzlicher oder organisatorischer Handlungsbedarf im Bereich interner Meldestrukturen oder des Umgangs mit Hinweisen auf mögliche Missstände?
7. Welche Lehren zieht der Regierungsrat aus dem Fall AKSO im Hinblick auf die Wahrnehmung parlamentarischer Aufsicht und den Umgang mit internen Hinweisen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Meldungen von Missständen und der Schutz von Mitarbeitenden können in einem Spannungsfeld zueinanderstehen. Einerseits sollen Missstände aufgedeckt werden, was durch entsprechende Hinweise und Meldungen erfolgen kann. Andererseits müssen rechtliche Grundlagen, insbesondere das Amtsgeheimnis, bei Meldungen von Missständen beachtet werden. Die Verletzung der Amtsgeheimnispflicht stellt einen Straftatbestand dar. Auch die Wahrung der Anonymität der meldenden Person ist ein wesentlicher Faktor. Zudem muss der Umgang mit Meldungen geregelt sein. Die Prozesse und Zuständigkeiten müssen festgelegt sein. Das gibt der meldenden Person Klarheit, was sie mit ihrer Meldung auslöst und welche Konsequenzen allenfalls für sie selber bestehen. Das senkt die Hürde für eine Meldung. Weiter schafft die Zuteilung von Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Aufgaben die Basis für eine effiziente Bearbeitung der Meldung. Der Kanton Solothurn verfügt zwar über Instrumente für Meldungen und kann solche durchaus zielgerichtet weiterverfolgen. Es fehlt jedoch ein übergeordnetes Konzept, das dem vorerwähnten Spannungsfeld genügend Rechnung trägt und Prozessklarheit schafft. Ein Vergleich mit anderen Kantonen bestätigt dies. Von 17 angefragten Kantonen haben 12 das Meldewesen explizit geregelt und in diesem Rahmen eine Meldestelle eingerichtet. Bei weiteren 3 Kantonen ist eine entsprechende Lösung in Arbeit. Die Lösungen in den anderen Kantonen unterscheiden sich. Mögliche Wege sind Ombudsstellen oder andere unabhängige Stellen, die Meldungen entgegennehmen und weiterverfolgen können, ohne dass für die meldende Person Risiken bestehen, die Anonymität zu verlieren oder strafrechtlich verfolgt zu werden. Standardlösungen für solche Systeme gibt es nicht. Daher soll der Kanton Solothurn im Rahmen eines Piloten, einen möglichen Weg austesten, beurteilen und anschliessend über eine definitive Lösung befinden. Dies wird bei der Antwort auf Frage 5 näher ausgeführt.

3.2 Zu den Frage

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche rechtlichen Grundlagen und internen Regelungen gelten im Kanton Solothurn für Mitarbeitende im Umgang mit vertraulichen Informationen sowie bei der Meldung möglicher Missstände?

Einerseits bestehen für die Meldung von Missständen nachfolgend aufgeführte Möglichkeiten mit unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen:

- Formelle und informelle Verfahren bei sexueller Belästigung gemäss § 210 ff. des Gesamtarbeitsvertrages (BGS 126.3; GAV) sowie bei Mobbing (§ 224 ff. GAV).

- GAV-Vertrauenspersonen nach § 10 Bst. j GAV, welche hauptsächlich bei sexueller Belästigung oder Mobbing, aber auch bei Konflikten am Arbeitsplatz beigezogen werden können.

- Petitionsrecht nach Art. 26 Kantonsverfassung (BGS 111.1; KV) als gesetzliche Grundlage für Aufsichtsbeschwerden. Mit deren Ausübung kann sich jede Person mit Gesuchen oder Eingaben an die Behörden richten. Diese sind gehalten, vor Ablauf eines Jahres eine begründete Antwort zu geben.

Andererseits haben Mitarbeitende, die eine Meldung vornehmen möchten, folgende Bestimmungen zu beachten:

- Das Amtsgeheimnis gemäss § 38 Abs. 1 des Gesetzes über das Staatspersonal (BGS 126.1; StPG) verpflichtet alle Staatsbediensteten, über Angelegenheiten, die ihnen in ihrer dienstlichen Stellung zur Kenntnis gelangt sind oder die ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind, Stillschweigen zu bewahren. Diese Pflicht gilt auch für Mitglieder nebenamtlicher staatlicher Fachgremien (§ 38 Abs. 3 StPG). In § 57 GAV ist dieselbe Pflicht verankert. Die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses bleibt auch nach Auflösung des Anstellungsverhältnisses bestehen (§ 38 Abs. 2 StPG; § 57 Abs. 2 GAV). Zu beachten ist dabei für das Staatspersonal, dass das Amtsgeheimnis auch gegenüber anderen Behörden und Beamten innerhalb der kantonalen Verwaltung Geltung hat, die mit der betreffenden Angelegenheit nichts zu tun haben und denen keine Aufsichtsfunktion zukommt. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses stellt einen Straftatbestand nach Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; StGB) dar und kann für Kantonsmitarbeitende strafrechtliche Folgen haben. Gemäss der vorgenannten Bestimmung wird die Offenbarung eines Geheimnisses, das jemandem in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist oder das jemand in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung oder als Hilfsperson eines Beamten oder einer Behörde wahrgenommen hat, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

- Weiter gelten die Bestimmungen des Informations- und Datenschutzgesetzes (BGS 114.1; InfoDG). Das Gesetz gilt grundsätzlich für sämtliche Behörden und Dienststellen sowie Kommissionen des Kantons und der Gemeinden, für die Organe selbständiger Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie für natürliche und juristische Personen, soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen (§ 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 InfoDG). Das Gesetz regelt die amtliche Information der Bevölkerung, der Zugang zu amtlichen Dokumenten sowie der Schutz vor Missbrauch von Personendaten durch Behörden (§ 1 Abs. 1 InfoDG). Es konkretisiert somit unter anderem das Amtsgeheimnis und umfasst gewisse rechtliche Grundlagen für die Bekanntgabe von Informationen (amtliche Information der Bevölkerung, § 7 ff. InfoDG; Zugang zu amtlichen Dokumenten, § 12 ff. InfoDG).

Aus dieser Aufzählung folgt, dass eine explizite (Whistleblowing-)Stelle, die Meldungen von Mitarbeitenden betreffend Missstände mit klarem Auftrag sowie definierten Rahmenbedingungen und Prozessen entgegennehmen und bearbeiten kann, nicht vorhanden ist. Ins Gewicht fällt zudem der fehlende Schutz von Mitarbeitenden die Missstände melden vor negativen Konsequenzen und die Gewährleistung ihrer Anonymität.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welche internen Meldewege bestehen heute innerhalb der kantonalen Verwaltung und der kantonsnahen Institutionen?

An erster Stelle gilt der Dienstweg. Dieser bzw. die Meldung an die nächsthöhere Führungsperson ist grundsätzlich immer der erste natürliche Schritt für Meldungen jeglicher Art. Der Dienstweg ist auch in anderen Kantonen grundsätzlich der ordentliche Weg, um Meldungen zu erstatten. Die konsequente Einhaltung des Dienstweges gewährleistet die Funktionalität und Effizienz der Verwaltung.

Weiter bestehen für die Mitarbeitenden bei verschiedenen Sachverhalten Anlaufstellen beim Personalamt: Bei Konflikten, Mobbing und sexueller Belästigung können Vertrauenspersonen beigezogen werden. Die Vertrauenspersonen behandeln alle erhaltenen Informationen

vertraulich und anonym. Nur auf ausdrücklichen Wunsch der betroffenen Person werden durch die Vertrauensperson weitere Schritte eingeleitet. Die Fachstelle Beziehungsfragen Kanton Solothurn fungiert zudem als externe Beratungsstelle für das Staatspersonal. Vorgesetzte können sich in Fällen von Konflikten, Mobbing oder sexueller Belästigung zudem direkt an die jeweils zuständigen Fachpersonen des Personalamtes wenden.

Mit der bereits erwähnten Aufsichtsbeschwerde kann zudem jede Person – unabhängig davon, ob sie selbst unmittelbar betroffen ist – die zuständige Aufsichtsbehörde auf Missstände in der Verwaltungstätigkeit aufmerksam machen. Dies gilt auch für Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung. Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf, welcher grundsätzlich nur zur Hilfe gezogen werden kann, wenn kein ordentliches oder ausserordentliches Rechtsmittel (mehr) ergriffen werden kann.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie wird sichergestellt, dass Mitarbeitende Hinweise auf mögliche Missstände rechtssicher und ohne unverhältnismässige persönliche oder arbeitsrechtliche Risiken einbringen können, sofern sie die geltenden Regeln einhalten?

Zentral ist zunächst das Einhalten der geltenden rechtlichen Vorgaben. Die Mitarbeitenden müssen sich insbesondere bewusst sein, dass sie dem Amtsgeheimnis unterstehen. Soweit die Mitteilung von Informationen eine Offenbarung eines Amtsgeheimnisses im Sinne von Art. 320 StGB darstellt, bedarf diese eines Rechtfertigungsgrundes. Sie kann insbesondere dann zulässig sein, wenn sie gesetzlich geboten oder gar erlaubt ist (Art. 14 StGB) oder die vorgesetzte Behörde schriftlich der Offenbarung zugestimmt hat (Art. 320 Ziff. 2 StGB).

Neben den gesetzlichen Rechtfertigungsgründen anerkennt die Rechtsprechung den aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen. Danach kann eine an sich strafbare Offenbarung ausnahmsweise gerechtfertigt sein, wenn kein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund eingreift und die Offenbarung zur Wahrung eines berechtigten Interesses notwendig und angemessen ist, den einzig möglichen Weg zur Erreichung des angestrebten Ziels darstellt und offenkundig weniger schwer wiegt als die Interessen, die damit gewahrt werden sollen (Urteil Bundesgericht 6B_305/2011 vom 12. Dezember 2011 E.4.1, BGE 134 IV 216 E. 6.1). Bei der Meldung von Missständen ist insbesondere zu berücksichtigen, ob andere geeignete und zumutbare verwaltungsinterne oder verwaltungsexterne Meldewege zur Verfügung stehen.

Personalrechtlich bestehen ebenfalls Schutzmechanismen. Eine Kündigung ohne wesentlichen Grund ist gemäss § 27ter Abs. 1 StPG stets missbräuchlich. Steht eine Kündigung im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung oder der Durchsetzung gesetzlicher oder behördlicher Erlasse, ist sie nach § 27ter Abs. 2 Bst. a StPG sogar nichtig. Ob diejenige oder derjenige Mitarbeitende, welche/r einen konkreten Missstand meldet, dadurch im Zusammenhang mit der ordnungsgemässen Aufgabenerfüllung oder der Durchsetzung gesetzlicher oder behördlicher Erlasse gehandelt und damit grundsätzlich unter diesen besonderen Kündigungsschutz fällt, ist anhand der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen.

Es gibt somit für Mitarbeitende einen gewissen Schutz bei der Meldung von Missständen. Dieser ist jedoch nicht leicht verständlich und es verbleiben wesentliche arbeits- und strafrechtliche Risiken. Es fehlt ein expliziter Schutz, der den Mitarbeitenden die Sicherheit gibt, dass Meldungen keine negativen Konsequenzen zur Folge haben und auch die Anonymität gewahrt bleibt.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie beurteilt der Regierungsrat das Zusammenspiel zwischen internen Meldungen, der parlamentarischen Aufsicht durch die GPK sowie allfälligen administrativen oder strafrechtlichen Verfahren?

Die laufende Aufsicht über die kantonale Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben obliegt – mit Ausnahme der Gerichte sowie der Pensionskasse Kanton Solothurn – dem Regierungsrat (§ 1 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung, RVOG; BGS 122.111). Ergänzend dazu übt der Kantonsrat im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht die Kontrolle über die gesamte Verwaltung aus. Diese Aufgabe wird insbesondere durch die zuständigen parlamentarischen Kommissionen nach Massgabe von § 46 ff. des Kantonsratsgesetzes (BGS 121.1) wahrgenommen. Damit bestehen funktionierende und institutionalisierte Aufsichts- und Oberaufsichtsmechanismen, welche die Tätigkeit der Verwaltung unabhängig von konkreten Eingaben fortlaufend begleiten und kontrollieren. Diese Stellen können auch bei konkreten Hinweisen ergänzend zueinander tätig werden, wie bei der Aufarbeitung der personalrechtlichen Situation in der Solothurner Spitäler AG geschehen.

Der Schutz der meldenden Person ist durch bestehende rechtliche Grundlagen geregelt (vgl. Antwort auf Frage 3), es verbleibt jedoch ein Risiko, dass bei der Meldung das Amtsgeheimnis verletzt wird und die Anonymität nicht gewahrt werden kann. Dabei läuft die meldende Person Gefahr, dass ein straf- und arbeitsrechtliches Verfahren eingeleitet wird. Wie der Schutz über die bestehenden oder allenfalls zusätzlichen gesetzlichen Grundlagen gewährt werden könnte, muss im Rahmen des in den Vorbemerkungen erwähnten Piloten geklärt und geregelt werden.

3.2.5 Zu Frage 5:

Sieht der Regierungsrat Klärungs- oder Anpassungsbedarf bei den bestehenden Prozessen oder Zuständigkeiten im Umgang mit vertraulichen Hinweisen?

Wie vorbemerkend geschildert sieht der Regierungsrat Anpassungsbedarf. Das Meldewesen bei Missständen innerhalb der Kernverwaltung und der mittelbaren Verwaltung soll konzeptionell umfassend geregelt und in einem ersten Schritt im Rahmen eines Piloten ausgetestet werden. Es soll eine Meldestelle für Missstände bestimmt werden. Geeignet, aufgrund ihrer gesetzlich verankerten fachlichen Unabhängigkeit, Selbstständigkeit und Weisungsungebundenheit sowie ihrer bestehenden Funktion im Bereich der Finanzaufsicht, erscheint die Kantonale Finanzkontrolle (KFK). Für den Piloten sollen unter anderem der Schutz der meldenden Personen, insbesondere der Gewährung der Anonymität, und der von einer Meldung betroffenen Personen, die Aufgaben und Kompetenzen der Meldestelle (z.B. Abklärungs- und Weiterleitungsbefugnisse), die Prozesse für die Entgegennahme, Triage und Bearbeitung von Meldungen sowie die Kriterien für die Erfolgsmessung festgelegt werden. Für diesen Pilotbetrieb ist eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Gestützt darauf soll die KFK mit der Durchführung eines voraussichtlich 3-jährigen Piloten betraut werden. Die für den Pilot notwendigen finanziellen Mittel (personelle Ressourcen und Infrastruktur für eine Meldeplattform) sind im Rahmen eines Verpflichtungskredites oder eines Zusatzkredites zum GB der Finanzkontrolle zu sprechen. Nach Abschluss des Pilotbetriebs soll die KFK dem Regierungsrat einen Abschlussbericht mit einer Evaluation und Empfehlungen für das weitere Vorgehen vorlegen. Die Meldestelle soll die bestehenden und vorerwähnten Meldewege nicht ersetzen, sondern ergänzen. Die organisatorische Einbettung in die Verwaltungsstrukturen und das Verhältnis zu den zuständigen Aufsichts- und Oberaufsichtsorgangen stellen sowie zu den Strafverfolgungsbehörden sind zu klären. Weiter ist das Zusammenspiel mit administrativen und personalrechtlichen Prozessen zu regeln.

3.2.6 Zu Frage 6:

Besteht aus Sicht des Regierungsrates gesetzlicher oder organisatorischer Handlungsbedarf im Bereich interner Meldestrukturen oder des Umgangs mit Hinweisen auf mögliche Missstände?

Vgl. Vorbemerkungen und Antwort auf Frage 5.

3.2.7 Zu Frage 7:

Welche Lehren zieht der Regierungsrat aus dem Fall AKSO im Hinblick auf die Wahrnehmung parlamentarischer Aufsicht und den Umgang mit internen Hinweisen?

Vgl. Vorbemerkungen und Antwort auf Frage 5.

Yves Derendinger
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Personalamt
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste (elektronische Publikation an KR)