

Kantonsrat Solothurn
Geschäftsprüfungskommission

Finanzielle Leistungen der Solothurner Spitäler AG an den ehemaligen CEO

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

Bern 26. Juni 2026

Ueli Friederich

Jürg Wichtermann

Inhalt

Management Summary	5
1 Einleitende Bemerkungen	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Erste Abklärungen und Massnahmen des Kantons	8
1.3 Auftrag	9
1.4 Vorgehen	10
1.5 Dokumentation	11
1.6 Inhalt dieses Berichts	12
2 Rechtliche Ausgangslage und Rahmenbedingungen	14
2.1 Die Solothurner Spitäler AG	14
2.1.1 Rechtsform	14
2.1.2 Teil der mittelbaren Kantonsverwaltung	14
2.1.3 ffentliches Unternehmen in Privatrechtsform	15
2.2 Rechtsbindung der soH AG	15
2.2.1 Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip)	15
2.2.2 Verwaltungshandeln als Rechtshandeln	16
2.2.3 Recht und Ermessen	16
2.3 Personalrechtliche Grundlagen	17
2.3.1 Staatspersonalgesetz	17
2.3.2 Ausführungsbestimmungen: Personalrechtsverordnung und Gesamtarbeitsvertrag	17
2.3.3 Anwendbarkeit auf die Mitarbeitenden der soH AG	18
2.3.4 Sonderregeln für die SoH AG	18
2.3.5 Bedeutung des Legalitätsprinzips für das Personalecht	19
3 Finanzielle Leistungen der soH AG zugunsten des ehemaligen CEO	20
3.1 Anstellungsvertrag	20
3.1.1 Sachverhalt	20
3.1.2 Recht	21
3.1.3 Beurteilung	23
3.2 «Vertragslohn» und Lohnentwicklung	24
3.2.1 Sachverhalt	24
3.2.2 Recht	26
3.2.3 Beurteilung	26
3.3 Funktionszulagen	27
3.3.1 Vorbemerkung	27
3.3.2 Sachverhalt	27
3.3.3 Recht	32
3.3.4 Beurteilung	35
3.4 Leistungsbonus	38
3.4.1 Sachverhalt	38
3.4.2 Recht	40
3.4.3 Beurteilung	41
3.5 Spesenersatz	42
3.6 Weitere finanzielle Leistungen	43
3.7 Ablieferung anderweitiger Einkünfte	43
3.8 Ergebnis	45

4	Vereinbarung vom 25. Januar 2024	47
4.1	Allgemeines	47
4.2	Inhalt der Vereinbarung	47
4.3	Zulässigkeit der einvernehmlichen Beendigung und Freistellung	48
4.4	Leistungen während der Freistellung im Allgemeinen	49
4.5	Abgeltung von Ferienguthaben	50
4.6	Abgeltung weiterer Guthaben oder Leistungen?	53
4.7	Leistungsbonus	54
4.8	Verzicht auf die Pflicht, anderweitige Erwerbseinkommen abzuliefern	54
4.9	Ergebnis	54
5	Ausweis der Leistungen in den Geschäftsberichten	56
5.1	Sachverhalt	56
5.2	Recht	57
5.3	Beurteilung	57
6	Exkurs: Handhabung personalrechtlicher Vorgaben durch die soH AG	59
6.1	Ergebnisse der Überprüfung durch die BDO	59
6.1.1	Anlass und Auftrag	59
6.1.2	Funktionszulagen	60
6.1.3	Markt- oder Marktwertzulagen	61
6.1.4	Leistungsbonus	61
6.1.5	Spesenersatz	62
6.1.6	Einreihungen und Einstufungen	63
6.1.7	Zeitmanagement / Ferienkürzungen	63
6.1.8	Auszahlungen von Gleitzeit	63
6.1.9	Einhaltung der Zuständigkeiten und Prozesse	64
6.2	Prüfungen der Kantonalen Finanzkontrolle	64
6.2.1	Allgemeines	64
6.2.2	Prüfung im Sommer 2023	65
6.2.3	Schwerpunktprüfung 2024	65
6.3	Interne Regelungen, Unterlagen und Korrespondenzen in Personalangelegenheiten	68
6.3.1	Vorbemerkung	68
6.3.2	Einreihung in Lohnklassen und Festsetzung des Lohns	68
6.3.3	Funktionszulagen	72
6.3.4	Weitere Leistungen, insbesondere Kompensation oder Abgeltung von Zeitguthaben	74
6.3.5	Allgemeine Unterlagen und Korrespondenzen	75
6.3.6	Anmerkungen	77
7	Rolle des Kantons	79
7.1	Vorbemerkung zur Aktenlage	79
7.2	Steuerung und Aufsicht des Kantons im Bereich der mittelbaren Verwaltung	79
7.2.1	Allgemeines Organisationsrecht	79
7.2.2	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	80
7.2.3	Beteiligungsstrategie	80
7.2.4	Kantonale Finanzkontrolle	81
7.2.5	Personalamt	83
7.3	Der Kanton als Aktionär der Solothurner Spitäler AG	83
7.3.1	Gründung des soH AG	83
7.3.2	Eigentümerstrategie	83

7.3.3	Wahrnehmung der Aktionärsrechte	84
7.4	Institutionalisierte Austauschgefässe	85
7.4.1	Übersicht	85
7.4.2	Quartalsweiser Austausch mit dem Departement des Innern	85
7.4.3	Eigentümergegespräche	87
7.5	Kontakte und Information in Personalangelegenheiten bis Sommer 2024	88
7.5.1	Personalamt	88
7.5.2	Regierungsrat	89
7.5.3	Finanzkontrolle	90
7.6	Kenntnisstand und Reaktionen ab Sommer 2024	90
8	Rechtliche Konsequenzen und Massnahmen	93
8.1	Allgemeine Überlegungen	93
8.1.1	Fragestellungen	93
8.1.2	Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen	94
8.1.3	Mögliche Rechtsgrundlagen	94
8.1.4	Normen- oder «Anspruchskonkurrenz»	95
8.2	Schadenersatzanspruch des Kantons gegenüber der soH AG?	95
8.3	Rückforderung ungerechtfertigter Leistungen	97
8.3.1	Rückforderung gestützt auf § 45 ^{ter} StPG	97
8.3.2	Rückforderung gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz?	100
8.3.3	Rückforderung aufgrund verletzter aktienrechtlicher Sorgfalts- und Treuepflicht	102
8.4	Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber weiteren Personen	104
8.5	Erfolgsaussichten?	104
8.6	Disziplinarische und strafrechtliche Verantwortlichkeit	105
8.6.1	Allgemeines	105
8.6.2	Disziplinarische Verantwortlichkeit	105
8.6.3	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	106
8.7	Aufsichtsrechtliche Massnahmen	107
8.7.1	Begriff und Funktionen der Aufsicht	107
8.7.2	Weisungsbefugnis des Regierungsrats und des Personalamts	107
8.7.3	Mögliche Massnahmen des Personalamts	108
8.7.4	Mögliche Massnahmen des Regierungsrats	108
9	Zusammenfassung und Würdigung der Ergebnisse	110
9.1	Leistungen der soH AG zugunsten des ehemaligen CEO	110
9.2	Involvierte Stellen	111
9.3	Handhabung personalrechtlicher Vorgaben durch die Solothurner Spitäler AG	111
9.4	Kenntnisstand und Reaktionen des Kantons	112
9.5	Anmerkungen	113
9.6	Angezeigte Massnahmen	115
9.7	Schluss	117
10	Empfehlungen	118

Management Summary

- 1 Im Sommer 2024 wurde bekannt, dass der ehemalige CEO der Solothurner Spitäler AG per Ende Januar 2024 von seiner Funktion zurückgetreten war, aber noch bis November 2024 den Lohn erhielt. Die Nachricht fand einigen Widerhall in der Tagespresse und gab Anlass zu verschiedenen Vorstössen im Kantonsrat.
- 2 Die Unterzeichnenden sind im Sommer 2025 durch den Sonderausschuss der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats beauftragt worden, gestützt auf die durch das Personalamt in Auftrag gegebenen Prüfungen und gutachterlichen Beurteilungen einen Bericht zu den ausgerichteten Leistungen, zur Rolle des Kantons und zu möglichen Massnahmen zu verfassen. Der Auftrag bezieht sich allein auf die Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der an den ehemaligen CEO der soH AG ausgerichteten finanziellen Leistungen und ausdrücklich nicht auf eine allfällige inhaltliche Betrachtung der Tätigkeit des CEO oder auf die Frage einer (wie auch immer zu bemessenden) «Angemessenheit» der bezogenen Leistungen.
- 3 Einzelne Unterlagen standen den Unterzeichnenden bereits im Jahr 2025 zur Verfügung. Antworten auf verschiedene Fragen zum Sachverhalt und zu Rechtsfragen sowie Unterlagen zu den ausgerichteten Leistungen haben sie im März / April 2026 erhalten. Die Durchsicht und Prüfung der Unterlagen und eigene Untersuchungen der Unterzeichnenden haben das Folgende ergeben:
- 4 Der ehemalige CEO erhielt während seiner Anstellungszeit von Anfang November 2013 bis Ende Januar 2024 einen durch den Regierungsrat genehmigten Jahreslohn von anfänglich CHF 320.000.20, der während seiner Anstellung dreimal an die Teuerung angepasst wurde und im Jahr 2024 bei ganzjähriger Beschäftigung CHF 334'608.95 betragen hätte. In diesem Lohn war eine ebenfalls durch den Regierungsrat genehmigte pauschale «Markt- und Funktionszulage» von gut CHF 95'000.00 pro Jahr inbegriffen.
- 5 Zusätzlich erhielt der CEO in den Jahren 2014 / 2015 und ab September 2017 während eines Zeitraums von insgesamt knapp siebeneinhalb Jahren ohne Wissen des Kantons Funktionszulagen in der Höhe von insgesamt CHF 363'583.40. Diese Zulagen hätten gemäss dem Gesamtarbeitsvertrag nur für die vorübergehende Wahrnehmung von Aufgaben einer höher eingereihten Funktion ausgerichtet werden dürfen. Beide Voraussetzungen waren im konkreten Fall nicht erfüllt; die Ausrichtung der Funktionszulagen war rechtswidrig. Fragen werfen auch die Berechnung der Zulagen und die damit abgegoltenen Tätigkeiten auf. Die Funktionszulage für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn in den Jahren 2014 / 2025 sowie teilweise für weitere Aufgaben betrug CHF 26'000.00 pro Jahr. Ebenfalls für die Leitung des BSS, aber ohne weitere Aufgaben, erhielt der CEO demgegenüber ab dem Jahr 2017 eine Zulage von CHF 65'000.00 pro Jahr, d.h. das Zweieinhalbfache. Diese Zulage wurde nicht mit dem vorgeschriebenen Formular beantragt; die auf diesem Formular vorgesehene Berechnung der Höhe der Zulage fehlte ebenso wie einzelne gemäss dem Formular erforderlichen Unterschriften.
- 6 Der ehemalige CEO erhielt überdies Leistungsboni, deren Umfang ab dem Jahr 2020 das zulässige Maximum um jedenfalls insgesamt CHF 9'180.75 überschritt (nach einer strengerer Auslegung der anwendbaren Vorschriften beliefe sich die Überschreitung auf gut CHF 59'000.00). Ob die für den Bonus erforderlichen Beurteilungen durchwegs stattgefunden haben, ist unklar; sie sind jedenfalls nur lückenhaft dokumentiert. Gemäss Überprüfung durch die BDO bezog der ehemalige CEO zudem in den Jahren 2020 bis 2024 für Mahlzeiten und Fahrten mit dem Privatfahrzeug CHF 3'396.00 mehr Spesenersatz als zulässig gewesen wäre. Er vereinnahmte zudem das Honorar für die Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats einer Tochtergesellschaft der soH AG (Bakteriologisches Institut Olten AG) von CHF 1'500.00 pro Jahr, das gemäss dem Staatspersonalgesetz und dem GAV grundsätzlich der soH AG hätte abgeliefert werden müssen.
- 7 Am 25. Januar 2024 schlossen die soH AG und der CEO eine Austrittsvereinbarung ab, welche die Beendigung des Anstellungsverhältnisses per 30. November 2024 und die Freistellung des

CEO ab Ende Januar 2024 bis zu diesem Termin vorsah. Begründet wurde die Regelung mit der vertraglich vereinbarten Kündigungsfrist von sechs Monaten und einem Restferienguthaben des CEO von 107 Tagen. Zu diesem Guthaben gibt die soH AG an, der CEO habe während der Einrichtung und des Bezugs des Neuhaus in Solothurn und während der Covid-Pandemie «keine Ferien beziehen» können. Die gemäss GAV erforderlichen Bewilligungen für die Übertragung von Ferienguthaben auf ein nachfolgendes Jahr sind nicht dokumentiert. Unter diesen Umständen erscheint fraglich, ob der CEO tatsächlich über ein Ferienguthaben im erwähnten Umfang verfügte. Mit einem solchen Guthaben liesse sich eine Freistellung während gut fünf Monaten, nicht aber eine solche von zehn Monaten begründen. Andere sachliche Gründe, namentlich ein öffentliches Interesse der soH AG, für eine Freistellung über die Dauer von rund fünf Monaten hinaus sind nicht ersichtlich. Eine Freistellung während mehr als fünf Monaten kommt, wirtschaftlich betrachtet, einer Abgangsentschädigung gleich; sie hätte nach Auffassung der Unterzeichnenden nur mit Genehmigung des Regierungsrats vereinbart werden dürfen und muss ohne diese Genehmigung als unzulässig bezeichnet werden.

- 8 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der ehemalige CEO während seiner aktiven Tätigkeit für die soH AG und aufgrund der Austrittsvereinbarung unrechtmässige Leistungen in Grössenordnung von insgesamt über CHF 500'000.00 bezog. Nicht berücksichtigt sind in diesem Betrag eine allfällige, nicht zum Vornherein abwegige strengere Auslegung der Vorgaben zum Leistungsbonus, ein allfälliger überhöhter Spesenersatz, die Pflicht zur Ablieferung von Verwaltungsratshonoraren sowie verschiedene Unsicherheiten im Zusammenhang mit weiteren Leistungen.
- 9 Vor dem Jahr 2024 waren der Regierungsrat und das Personalamt über diese Leistungen offenbar nicht informiert. Der Regierungsrat und, in personalrechtlichen Angelegenheiten, das Personalamt sind nach kantonalem Recht mit der Aufsicht über die soH AG betraut. Sie befassen sich punktuell mit personellen oder personalrechtlichen Angelegenheiten, namentlich im Zusammenhang mit der Genehmigung besonderer Anstellungsbedingungen für die oder den CEO, mit der Einreihung von Funktionen in Lohnklassen oder im Rahmen personalrechtlicher Beschwerdeverfahren. Davon abgesehen sind keine besonderen aufsichtsrechtlichen Massnahmen des Kantons, insbesondere auch keine Weisungen des Personalamts, bekannt. Die Kantonale Finanzkontrolle, die gemäss dem WoV-Gesetz als oberstes Fachorgan der kantonalen Finanzaufsicht auch die mittelbare Verwaltung, zu der auch die soH AG gehört, beaufsichtigt, 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. Sie ist aber statutarische Revisionsstelle der soH AG und hat in dieser Eigenschaft wiederholt besondere Prüfungen durchgeführt, die zu verhältnismässig zahlreichen Beanstandungen im Zusammenhang mit dem Umgang mit personalrechtlichen Vorgaben geführt haben. Weil sie in dieser Funktion an das Revisionsgeheimnis gebunden ist, hat sie darüber aber jeweils einzig die soH AG und nicht andere kantonale Stellen informiert (bzw. informieren dürfen).
- 10 Die durch den Kanton ab Herbst 2024 in Auftrag gegebenen Prüfungen haben ergeben, dass die soH AG unrechtmässige, mit dem kantonalen Personalrecht nicht vereinbare Leistungen nicht nur dem ehemaligen CEO, sondern in zahlreichen Fällen auch weiteren Mitarbeitenden zukommen liess oder lässt. Die Ausrichtung von Funktionszulagen an eine verhältnismässig grosse Anzahl von Mitarbeitenden ist in 87 Prozent aller untersuchten Fälle, die Ausrichtung von Marktzulagen ist in 82 Prozent der Fälle als entweder rechtswidrig oder in anderer Weise zumindest auffällig bezeichnet worden. Umgehungen personalrechtlicher Vorgaben können unter diesen Umständen nicht als einmalige oder seltene «Ausrutscher» bezeichnet werden, sondern hatten oder haben mehr oder weniger «System».
- 11 Das Ergebnis der Untersuchung muss ernüchtern. Kontrollmechanismen der Solothurner Spitäler AG, die sicherstellen sollen, dass personalrechtliche Vorgaben eingehalten werden, haben entweder nicht bestanden oder klar versagt. Der Kanton hat von seiner Befugnis (und Pflicht), die

soH AG zu beaufsichtigen, vor dem Jahr 2024 abgesehen von der Wahrnehmung besonderer Zuständigkeiten im Einzelfall (Genehmigung von Verträgen, Einreihung in Lohnklassen) soweit bekannt nie Gebrauch gemacht. Die kantonalen Stellen vertrauten offenbar darauf, dass die soH AG rechtliche Vorgaben grundsätzlich einhält und nicht (grob) verletzt. Konkreter Anlass für besondere Vorkehrungen bestanden offenbar tatsächlich lange Zeit nicht. Nicht recht nachvollziehbar erscheint allerdings, dass der Kanton dem Verwaltungsrat der soH AG an der Generalversammlung der Aktionäre vom Frühjahr 2025 offenbar noch vorbehaltlos Décharge erteilte, obwohl er im Spätherbst 2024 erklärt hatte, die Erklärungen des Verwaltungsrats zu den Leistungen an den ehemaligen CEO und zur Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften seien «ungenügend», und obwohl zu diesem Zeitpunkt durchaus gewisse Anzeichen für Unregelmässigkeiten hätten erkannt werden müssen.

- 12 Der Kanton wird zu prüfen haben, welche Konsequenzen er aus den gewonnenen Erkenntnissen zieht. Oberstes Ziel muss sein, das Vertrauten in das rechtmässige Funktionieren der mittelbaren Verwaltung wieder herzustellen und – vor allem – mit geeigneten Massnahmen darauf hinzuwirken, dass sich Vorkommnisse wie die festgestellten nicht wiederholen. Grundlegend für eine gute Public Corporate Governance ist nach der Überzeugung der Unterzeichnenden, dass sich das auftraggebende Gemeinwesen einerseits auf wesentliche Punkte der Aufsicht konzentriert und nicht der Versuchung erliegt, alle möglichen und denkbaren Risiken andauernd zu «bewirtschaften», aber andererseits entschlossen reagiert, wenn Unregelmässigkeiten und insbesondere Rechtswidrigkeiten mit entsprechenden (Reputations-)Risiken aufgetreten sind und Korrekturbedarf besteht.
- 13 Zur «Vergangenheitsbewältigung» gehört die sorgfältige Prüfung, inwieweit die unrechtmässigen Leistungen vom ehemaligen CEO zurückgefordert oder er und andere Verantwortliche dafür auf anderem Weg vermögensrechtlich ins Recht gefasst werden können. Entsprechende Ansprüche lassen sich auf verschiedene gesetzliche Grundlagen abstützen. Zu denken ist namentlich an einen Rückforderungsanspruch gemäss dem Staatspersonalgesetz, aber auch an die aktienrechtliche Verantwortlichkeit der mit der Geschäftsführung betrauten Personen und allenfalls auch der Mitglieder des Verwaltungsrats (Verletzung der Sorgfalts- und Treuepflicht nach Art. 717 Abs. 1 OR). Vermögensrechtliche Ansprüche in diesem Sinn sind durch die soH AG als Geschädigte zu erheben. Der Kanton als solcher hat diese Möglichkeit nicht, kann auf entsprechende Schritte aber durchaus Einfluss nehmen, einerseits durch aufsichtsrechtliche Weisungen an den Verwaltungsrat und andererseits über seine Vertretung an der Generalversammlung der Aktionäre, indem die Generalversammlung entsprechende Klagen beschliesst und gegebenenfalls einen besonderen Vertreter bestimmt.
- 14 Kaum zielführend dürfte demgegenüber der Versuch sein, die soH AG als solche für die indirekte Schädigung des Kantons dadurch, dass er der soH AG im Rahmen von Leistungsvereinbarungen zu viel bezahlt hat oder dass das Gesellschaftsvermögen und damit der Wert der Beteiligung des Kantons abgenommen hat, ins Recht zu fassen. Dasselbe gilt für disziplinarische oder strafrechtliche Sanktionen, soweit solche aus rechtlichen Gründen überhaupt in Betracht fallen.
- 15 Für die Zukunft wird von der soH AG zumindest ein funktionierendes internes Kontrollsystem für personalrechtliche Angelegenheiten verlangt werden müssen. Dieses muss gewährleisten, dass grobe Unregelmässigkeiten wie die festgestellten rechtzeitig erkannt und behoben werden. Ein solches Kontrollsystem ist zu ergänzen mit einem sachgerechten, zeit- und ereignisnahen Reporting an den Kanton. Überdacht werden sollte zudem die Rolle der Kantonalen Finanzkontrolle. Die ihr zugewiesene Finanzaufsicht über die mit kantonalen Aufgaben betrauten Organisationen der mittelbaren Verwaltung verträgt sich kaum mit ihrer aktuellen Funktion als statutarisches Revisionsorgan der soH AG. Diesen Erfordernissen wird namentlich im Rahmen des Aufsichtskonzepts Beachtung zu schenken sein, das gemäss Beschluss des Regierungsrats vom 12. November 2024 erarbeitet werden soll.

1 Einleitende Bemerkungen

1.1 Ausgangslage

16 Im Sommer 2024 wurde bekannt, dass der ehemalige CEO der Solothurner Spitäler AG (im Folgenden auch soH AG) per Ende Januar 2024 von seiner Funktion zurückgetreten war, aber noch bis November 2024 den Lohn erhielt. Die Nachricht fand einigen Widerhall in der Tagespresse und gab Anlass zu verschiedenen Vorstössen im Kantonsrat, so zum Dringlichen Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen «FragwurDIGe Vorgänge bei der soH prüfen und allenfalls ahnden» vom 25. Juni 2024¹, zum Dringlichen Auftrag Fraktion SVP «SoH-Selbstbedienungsladen? Genug geredet, Zeit handeln!» vom 25. Juni 2024,² zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz) «Untersuchung der Gehalts- und Abgangspraktiken des ehemaligen CEO der Solothurner Spitäler AG» vom 26. Juni 2024³ und zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP «Lohnfortzahlung und Zusatzzahlungen des CEO der Solothurner Spitäler AG» vom 26. Juni 2024.⁴

17 Der Kantonsrat erklärte den Dringlichen Auftrag der Fraktion FDP.Die Liberalen auf Antrag der Ratsleitung vom 20. August 2024 am 4. September 2024 erheblich und beauftragte die Geschäftsprüfungskommission (GPK) mit einer Untersuchung zu den Vorkommnissen rund um das Arbeitsverhältnis mit dem ehemaligen CEO und dessen Pensionierung. Der Auftrag lautet wie folgt:⁵

«Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) wird beauftragt, selbst oder durch externe Sachverständige oder unter Mitwirkung von externen Sachverständigen, eine Untersuchung zu den Vorkommnissen im Zusammenhang mit den Vorgängen in der Solothurner Spitäler AG (soH) rund um das Arbeitsverhältnis mit dem ehemaligen CEO und rund um dessen Pensionierung durchzuführen sowie zur Rolle des Regierungsrats und dabei mindestens die folgenden Fragen zu klären und Massnahmen zu ergreifen:

1. Abklärung sämtlicher Vorgänge, Vereinbarungen und Zahlungen (Lohn, Abgangsentschädigungen, Austrittsvereinbarung etc.) im Zusammenhang mit der Pensionierung des ehemaligen CEO und dem Antritt der Nachfolgerin.
2. Abklärungen sämtlicher Zahlungen (Lohn, Honorare, Funktionszulagen) an den ehemaligen CEO der soH während der aktiven Tätigkeit im Unternehmen.
3. Abklärung der Rechtmässigkeit aller Abgeltungen an den ehemaligen CEO (§ 2 Abs. 1 lit. a Pflichtenheft GPK) und aller Handlungen der Beteiligten in diesem Zusammenhang, inklusive der gesetzlichen und statutarischen Publikations-, Transparenz- und Informationspflichten.
4. Abklärung disziplinar-, straf- und zivilrechtlicher Verantwortlichkeiten und Durchsetzung sämtlicher Ansprüche gegen alle involvierten Personen.
5. Unterbrechung der Verjährung für allfällige Rückforderungen.
6. Prüfung der Aufsichtstätigkeit des Regierungsrats in arbeitsrechtlicher Hinsicht Gesamtarbeitsvertrag (GAV) und als Aktionär der soH.
7. Der Kommission sind die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen, auch zur Durchführung einer Sonderuntersuchung und der Vornahme von Anzeigen und Klagen.
8. Prüfung der Rolle des Regierungsrats, insbesondere in Bezug auf die Wahrnehmung seiner Aufgaben als Eignerin, der Ausübung der unmittelbaren Aufsicht und Klärung der Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente.»

1.2 Erste Abklärungen und Massnahmen des Kantons

18 Der Regierungsrat beantwortete die Dringliche Interpellation Stephanie Ritschard und die

¹ AD 0109/2024 (KR).

² AD 0112/2024 (STK).

³ ID 0111/2024 (DDI).

⁴ ID 0117/2024 (DDI).

⁵ Kantonsratsbeschluss Nr. AD 0109/2024 vom 4. September 2024.

Dringliche Interpellation Fraktion SP/Junge SP am 2. Juli 2024 und den Dringlichen Auftrag Fraktion SVP am 13. August 2024. Er forderte den Verwaltungsratspräsidenten der soH AG mit Schreiben vom 2. Juli 2024 auf, bis Ende September 2024 in einem Bericht darzulegen, welche besonderen personalrechtlichen Ereignisse bestanden haben, ob die personalrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und wie aktuell und künftig die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften und die Transparenz gegenüber dem Regierungsrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit sichergestellt werden.

- 19 Der Verwaltungsrat der soH AG nahm am 27. September 2024 Stellung und legte seinem Schreiben die Stellungnahme / Expertenmeinung von Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpler, Rudin Cantieni Rechtsanwälte AG, zur Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben vom 16. September 2024 bei. Der Regierungsrat beriet das Geschäft am 12. November 2024. Er entnahm der Stellungnahme / Expertenmeinung Prof. Trümpler, dass «bei Funktionszulagen eine Problematik besteht, insbesondere bezüglich Zuständigkeiten, Nachvollziehbarkeit und Verbindung mit Marktzulagen» und dass nicht ausgeschlossen sei, dass «die oberste Spitalmanagementebene von regierungsrätlich festgelegten besonderen Anstellungsbedingungen profitiert habe». Die Stellungnahme des Verwaltungsrats zeige «nur ungenügend auf, welche Massnahmen der Verwaltungsrat konkret in die Wege geleitet hat». Der Regierungsrat kam zum Schluss, dass «eine abschliessende Beurteilung gestützt auf diesen Bericht und die Stellungnahme der soH nicht möglich ist und weitere Abklärungen erforderlich sind». Er beauftragte das Personalamt, eine unabhängige Expertenstelle mit weiteren Prüfungen zu Funktions- und Marktwertzulagen und weiteren Leistungen zugunsten von Kaderfunktionen sowie mit der rechtlichen Auslegung des Begriffs «höhere Funktion» im Zusammenhang mit Funktionszulagen zu beauftragen sowie die Erarbeitung eines Aufsichtskonzepts zur Einhaltung des Personalrechts in Auftrag zu geben.⁶
- 20 Am 17. Dezember 2024 fand eine Sitzung mit Vertretungen der GPK, des Finanzdepartements und des Personalamts statt. Das Personalamt gab bekannt, dass zwei Rechtsgutachten zur Auslegung des Begriffs «höhere Funktion» in § 140 Abs. 1 des Gesamtarbeitsvertrags und zu Aufsichts- und Weisungsbefugnissen des Personalamts gegenüber der Solothurner Spitäler AG sowie eine Untersuchung zu den in den letzten Jahren ausgerichteten finanziellen Leistungen der soH AG in Auftrag gegeben worden seien. Die GPK nahm in Aussicht, zunächst die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Abklärungen abzuwarten und anschliessend zu entscheiden, in welchem Umfang genau sie aktiv werden und Aufträge an die Unterzeichnenden erteilen will.
- 21 Der aktuelle Stand der Abklärungen kam am 11. Juni 2025 an einer Besprechung des Sonderausschusses der GPK mit dem Personalamt per Teams zur Sprache. An einer weiteren Besprechung per Teams 13. Oktober 2025 besprachen der Sonderausschuss der GPK und der Chef des Personalamts die Ergebnisse der bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Abklärungen.

1.3 Auftrag

- 22 Die Aufsicht über die Solothurner Spitäler AG obliegt in erster Linie dem Regierungsrat. Der Regierungsrat ist nach Art. 77 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV)⁷ die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er bestimmt in dieser Eigenschaft im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation der Verwaltung und sorgt für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit (Art. 81 Abs. 1 KV). Zu seinen Zuständigkeiten als leitende und oberste vollziehende Behörde gehört nicht nur die Aufsicht über die ihm hierarchisch untergeordneten, in Departemente gegliederte kantonale

⁶ RRB Nr. 2024/1805 «Einhaltung des Personalrechts in der Solothurner Spitäler AG – Kenntnisnahme der Stellungnahme des Verwaltungsrates der Solothurner Spitäler AG und Entscheid weiteres Vorgehen» vom 12. November 2024.

⁷ BGS 111.1.

Verwaltung (Art. 84 KV), sondern auch die Aufsicht über die sogenannte mittelbare Kantonsverwaltung, d.h. über die rechtlich ausgegliederten Träger öffentlicher Aufgaben, die ebenfalls sichergestellt sein muss (Art. 85 Abs. 2 KV). Dem Kantonsrat und der Geschäftsprüfungskommission obliegt die parlamentarische Oberaufsicht über den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung einschliesslich der andern Träger öffentlicher Aufgaben (Art. 76 Abs. 1 lit. a KV und § 46 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989⁸). Die parlamentarische Oberaufsicht ersetzt die Aufsicht des Regierungsrats nicht, sondern ergänzt diese im gewaltenteiligen System.⁹

- 23 Die Unterzeichnenden sind vor diesem Hintergrund am 10. Juni 2025 nicht mit einer «klassischen» Untersuchung mit umfassenden eigenen Erhebungen zum Sachverhalt, sondern mit der Plausibilisierung der Ergebnisse der durch das Personalamt oder andere kantonale Stellen in Auftrag gegebenen Abklärungen sowie mit einer Analyse der Führung und der Aufsicht des Kantons über die mittelbare Verwaltung (Beteiligungsmanagement) beauftragt worden. Die Erkenntnisse aus der Analyse sollen, auch unter Berücksichtigung der Abklärungen zu den Leistungen der Solothurner Spitäler AG an den ehemaligen CEO, eingeordnet und bewertet werden. Das Ergebnis soll in Empfehlungen betreffend einen allfälligen Handlungs- und Regelungsbedarf münden und in einem Schlussbericht dargestellt werden.
- 24 Der Auftrag an die Unterzeichnenden bezieht sich allein auf die Überprüfung der rechtlichen Zulässigkeit der an den ehemaligen CEO der soH AG ausgerichteten finanziellen Leistungen und ausdrücklich nicht auf eine allfällige inhaltliche Betrachtung der Tätigkeit des CEO oder auf die Frage einer (wie auch immer zu bemessenden) «Angemessenheit» der bezogenen Leistungen.

1.4 Vorgehen

- 25 Die Unterzeichnenden nahmen an der Besprechung vom 17. Dezember 2024 sowie an den Teams-Besprechungen des Sonderausschusses vom 11. Juni und vom 13. Oktober 2025 teil und besprachen bei verschiedenen Gelegenheiten Fragen zur geplanten Untersuchung und zum Vorgehen mit dem Ratssekretär. Sie erstellten nach erster Durchsicht der verfügbaren Akten am 15. Oktober 2025 eine Liste mit Fragen zu Leistungen der Solothurner Spitäler AG zugunsten des ehemaligen CEO, mit Rechtsfragen zum Personalrecht und zur Haftung sowie mit Angaben zu erwünschten Unterlagen und liessen diese über das Ratssekretariat dem Personalamt zugehen.
- 26 Die Unterzeichnenden werteten ab Ende 2025 zunächst verschiedene bereits verfügbare Unterlagen aus. Sie hörten am 14. Januar 2026 zusammen mit dem Präsidenten der GPK und dem Ratssekretär die Chefin der Kantonalen Finanzkontrolle, Frau Gabrielle Rudolf von Rohr, an. An der Anhörung nahm, in Vertretung des Regierungsrats, ebenfalls der Chef des Personalamts teil.
- 27 Das Personalamt stellte den Unterzeichnenden die erbetenen Informationen und Unterlagen Ende März und im Verlauf des Monats April 2026 zu. Die Fragen zum Sachverhalt sind grundsätzlich beantwortet und mit Unterlagen dokumentiert worden, zu den gestellten Rechtsfragen sind, zumindest grösstenteils, Antworten eingegangen.
- 28 Die Unterzeichnenden erhoben gestützt auf die unterbreiteten Akten soweit möglich den Sachverhalt zu den interessierenden Leistungen. Sie hörten im Beisein des Ratssekretärs und im Einverständnis mit dem zuständigen Mitglied des Regierungsrats am 23. Mai 2026 eine ehemalige Mitarbeiterin der soH AG an. Der Regierungsrat verzichtete auf die Teilnahme an dieser Anhörung.
- 29 Der Sonderausschuss der GPK nahm am 21. Mai 2026, die Geschäftsprüfungskommission nahm

⁸ BGS 121.1.

⁹ Generell zur Aufsicht und parlamentarischer Oberaufsicht im Kanton Solothurn HANSJÖRG SEILER, Gutachten in Sachen Aufsicht / Oberaufsicht zu Handen des Kantons Solothurn vom 30. Oktober 1997.

am 28. Mai 2026 Kenntnis vom Entwurf für den vorliegenden Berichts. Der Entwurf wurde in der Folge dem ehemaligen CEO der soH AG, dem Verwaltungsrat der soH AG, dem kantonalen Personalamt und dem Regierungsrat, der Chefin der Kantonalen Finanzkontrolle sowie der am 23. Mai 2026 angehörten Person zur Stellungnahme unterbreitet, soweit der Bericht die genannten Personen oder Stellen direkt oder indirekt betrifft oder Ausführungen enthält, die diesen bereits bekannt sind. Die Ausführungen zu rechtlichen Konsequenzen und Massnahmen (Kapitel 8) sind einzig dem Personalamt und dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet worden. Alle eingeladenen Stellen und Personen haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Soweit die Stellungnahmen Anlass zu Korrekturen, Ergänzungen oder Präzisierungen gaben, ist der Bericht entsprechend angepasst worden. Die Anpassungen betreffen einzelne eher untergeordnete Aspekte des Sachverhalts, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Ersatz von Essens- oder Fahrspesen, der Dokumentation der Beurteilungsgespräche (BEG), der Auszahlung von Funktionszulagen und der Übernahme von Aufgaben im Bereich der «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen», sowie vereinzelte besondere Rechtsfragen, namentlich zur Tätigkeit und Berichterstattung der Kantonalen Finanzkontrolle. Gegen die Darstellung des rechtserheblichen Sachverhalts sind keine begründeten Einwände erhoben worden. Ebenfalls keinen Anlass zu Anpassungen gab nicht näher begründete pauschale Kritik am Bericht («in weiten Teilen tendenziös dargestellt», «in wesentlichen Teilen Lücken», «einseitige Vorgehensweise», «ausgeprägte Vorgenommenheit der Beauftragten», «selektiv verwendete Unterlagen», «einseitige Anhörung einer ehemaligen Mitarbeiterin», «einseitige oder selektive Darstellung der Sach- und Rechtslage», «tendenziöse, fragmentierte und teils kontextlose Aussagen/Darstellungen»).

1.5 Dokumentation

30 Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf Informationen und Unterlagen, die den Unterzeichnenden zunächst durch den Ratssekretär und später durch das Personalamt sowie durch die angehörten Personen zur Verfügung gestellt worden sind. Zur Verfügung standen abgesehen von Unterlagen zu konkreten Vorkommnissen und Vorkehren namentlich die folgenden durch den Regierungsrat oder das Personalamt in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten und weiteren Abklärungen:

- Prof. (FH) Dr. iur. Ralph Trümpler, Stellungnahme / Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehörigen der Solothurner Spitäler AG (soH AG) in den vergangenen Jahren zuhanden des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung der Solothurner Spitäler AG vom 16. September 2024,
- BDO, Bericht zur Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG vom 14. August 2025,
- BDO, Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG – Nachtrag vom 13. März 2026,
- BDO, Aktennotiz «Überprüfung ausgewählter Fragestellungen: Analyse Leistungsverträge» vom 16. April 2026,
- Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser, Gutachten zur Funktion des Personalamtes im Bereich der Spitäler des Kantons Solothurn vom 11. Mai 2025,
- Prof. Thomas Geiser, Stellungnahme zu Fragen der Haftung des Kantons im Zusammenhang mit den Spitälern vom 17. Juli 2025,
- Dokument «Antworten von Prof. T. Geiser auf Rückfragen vom Personalamt» vom 30. Juli 2025,
- Prof. Thomas Geiser, Stellungnahme zu den Zusatzfragen bezüglich der Haftung im Zusammenhang mit den Spitälern vom 15. November 2025,

- Prof. Thomas Geiser, Stellungnahme zur Rückforderung und Haftung für zu viel bezahlten Lohn vom 20. Januar 2026,
- Prof. Thomas Geiser, Stellungnahme zu den weiteren Fragen vom März 2026 vom 9. April 2026,
- nicht näher bezeichnetes, undatiertes Dokument «Rechtsfragen Personalrecht und Haftung der Experten der GPK».

31 Weitere, teilweise auf dem Internet zugängliche Dokumente haben die Unterzeichnenden selbst beschaffen können. Dies ermöglichte es auch, zunächst teilweise unvollständige Dokumente zu ergänzen oder deren Authentizität zu verifizieren.

32 Die diesem Bericht zugrunde gelegten Unterlagen sind in mehreren Bundesordnern abgelegt und nummeriert worden (act. I/1 ff.). Aktenstücke, auf die der Bericht ausdrücklich verweist oder denen er zitierte Äusserungen entnimmt, werden im Folgenden jeweils mit der betreffenden Aktennummer angegeben.

1.6 Inhalt dieses Berichts

33 Gemäss Auftrag des Kantonsrats vom 4. September 2024 (vorne Ziffer 1.1) interessieren in erster die Leistungen der Solothurner Spitäler AG an den ehemaligen CEO während und nach dessen aktiver Tätigkeit in dieser Funktion und deren rechtliche Beurteilung. Von Interesse sind in diesem Zusammenhang auch die Information der soH AG über diese Vergütungen sowie der Kenntnisstand und die Reaktionen des Kantons. Illustrativ für den Umgang der soH AG mit personalrechtlichen Vorgaben sind zudem die Ergebnisse der Prüfungen durch die BDO und die Kantonale Finanzkontrolle sowie eingesehene interne Korrespondenzen. Zu erörtern wird sein, welche Schlüsse sich aus dem festgestellten Sachverhalt, namentlich mit Blick auf die Rückforderung unrechtmässig erbrachter Leistungen und die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit für fehlbares Verhalten, ergeben.

34 Dargestellt und erörtert werden im Folgenden

- die rechtliche Ausgangslage und rechtliche Rahmenbedingungen (Kapitel 2),
- die personalrechtlichen Leistungen, welche die soH AG zugunsten des ehemaligen CEO erbracht hat (Kapitel 3),
- die Vereinbarung vom Januar 2024 über die einvernehmliche Beendigung des Anstellungsverhältnisses (Kapitel 4),
- der Ausweis der erbrachten Leistungen in den Geschäftsberichten der soH AG (Kapitel 5),
- die Handhabung personalrechtlicher Vorgaben durch die soH AG im Allgemeinen (Kapitel 6),
- die Rolle des Kantons (Kapitel 7) sowie
- mögliche rechtliche Konsequenzen und Massnahmen (Kapitel 8).

35 Kapitel 9 enthält eine zusammenfassende Darstellung und Würdigung der Ergebnisse. Der Bericht schliesst mit einem Vorschlag für Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission an den Regierungsrat.

36 Gegenstand des vorliegenden Berichts ist die rechtliche Beurteilung des festgestellten Sachverhalts im Licht der anwendbaren personalrechtlichen Vorgaben. In diesem Zusammenhang werden teilweise Überlegungen zur Public Corporate Governance und zum Beteiligungsmanagement des Kantons Solothurn angestellt. Eine allgemeine und vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Thema ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, sondern wird gegebenenfalls in einem besonderen, derzeit noch nicht vorliegenden Bericht vorzunehmen sein.

37 Ausführungen in zitierten Berichten und Gutachten und Äusserungen von Personen und werden

im Interesse einer möglichst authentischen Darstellung öfters im Wortlaut so wiedergegeben, wie sie sich in den betreffenden Dokumenten finden. Eine Wiedergabe in indirekter Rede oder in Form von Zusammenfassungen birgt erfahrungsgemäss die Gefahr, dass Aussagen bereits vor-schnell interpretiert werden; dies sollte im Interesse «intellektueller Redlichkeit» vermieden werden. Die Unterzeichnenden nehmen damit bewusst eine gewisse Ausführlichkeit und teilweise auch kleinere sprachliche Ungereimtheiten in Kauf; offensichtliche Schreibfehler in Zitaten sind im Interesse der Lesbarkeit vereinzelt ohne besondere Kennzeichnung korrigiert worden.

2 Rechtliche Ausgangslage und Rahmenbedingungen

2.1 Die Solothurner Spitäler AG

2.1.1 Rechtsform

- 38 Das Kantonsspital Olten, das Bürgerspital Solothurn, die Spitäler Grenchen und Dornach, die solothurnische Höhenklinik Allerheiligenberg und die psychiatrischen Dienste des Kantons Solothurn waren ursprünglich rechtlich unselbständige, in die kantonale Verwaltung eingegliederte Organisationseinheiten. Mit dem Spitalgesetz vom 12. Mai 2004 (SpiG)¹⁰ hat der Kanton die Rechtsgrundlage für die rechtliche Verselbständigung des damals noch so bezeichneten «kantonalen Spitals» (§§ 6 f. SpiG) geschaffen und beschlossen, dass die erwähnten Institutionen unter der Firma «Solothurner Spitäler» in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft eingebracht werden sollen (§ 16 Abs. 1 SpiG). Die Solothurner Spitäler AG wurde am 7. Dezember 2005 in das Handelsregister eingetragen.¹¹
- 39 Die soH AG ist nach gesetzlicher Vorschrift (§ 16 Abs. 1 SpiG) als «gemeinnützige Aktiengesellschaft» konstituiert.¹² Sie erfüllt ihre Aufgaben selbständig und übernimmt dafür die Ergebnisverantwortung. Sie führt ihren Betrieb nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Koordination der Leistungsangebote, der Transparenz und der Vergleichbarkeit mit anderen Leistungserbringern und der Qualitätssicherung (§ 6 Abs. 3 SpiG). Der Kanton überträgt der soH AG die dafür nötigen Kompetenzen und Ressourcen (§ 6 Abs. 2 SpiG).

2.1.2 Teil der mittelbaren Kantonsverwaltung

- 40 Die Kantonsverfassung regelt im 5. Kapitel (Art. 58 ff. KV) die kantonalen Behörden und enthält dazu allgemeine Bestimmungen (Abschnitt 5.1) sowie besondere Bestimmungen über die drei «klassischen» Gewalten, nämlich die Legislative (Kantonsrat; Abschnitt 5.2), die Exekutive (Regierungsrat und Verwaltung; Abschnitt 5.3) und die Judikative (Gerichte; Abschnitt 5.4).
- 41 Der Abschnitt 5.3 über die Regierung und Verwaltung regelt zunächst die Stellung und die Aufgaben des Regierungsrats als der leitenden und obersten vollziehenden Behörde des Kantons (Art. 77 Abs. 1 KV). Der Regierungsrat bestimmt und plant unter Vorbehalt der Volksrechte und der Rechte des Kantonsrats die wichtigen Ziele und Mittel des staatlichen Handelns und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten (Art. 78 Abs. 1 KV). Nach den Bestimmungen über die Staatskanzlei als Stabsstelle des Regierungsrats (Art. 83 KV) und über die in Departemente gegliederte kantonale Verwaltung (Art. 84 KV) regelt Art. 85 KV die andern Träger öffentlicher Aufgaben wie folgt:

Art. 85 Andere Träger öffentlicher Aufgaben

¹ Nach Massgabe des Gesetzes kann der Kanton

- a) selbständige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts errichten;
- b) sich zur Erfüllung seiner Aufgaben an gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen beteiligen;
- c) Verwaltungsaufgaben selbständigen Verwaltungseinheiten, interkantonalen und interkommunalen Organisationen, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen sowie ausnahmsweise Privaten oder privatrechtlichen Organisationen übertragen.

² Der Rechtsschutz der Bürger und die Aufsicht des Regierungsrates müssen sichergestellt sein. Das Gesetz sorgt für eine angemessene Mitwirkung des Kantonsrates.

¹⁰ BGS 817.11.

¹¹ <https://so.chregister.ch/cr-portal/auszug/auszug.xhtml?uid=CHE-112.667.097#>, abgerufen am 20. April 2026.

¹² Die Statuten der soH AG verwenden den Begriff «gemeinnützige Aktiengesellschaft» nicht. Die Statuten vom 2. Dezember 2021 (act. III/1) sahen in § 2 Abs. 1 Satz 2 vor, dass die Gesellschaft «eine gemeinnützige Zweckbestimmung im Sinne von Art. 620 Abs. 3 OR» verfolgt. Die aktuellen Statuten vom 29. April 2025 (act. III/25) enthalten diesen Hinweis nicht mehr.

42 Aus dieser Systematik ergibt sich, dass nicht nur die Staatskanzlei und die Organisationseinheiten der Departemente, sondern auch ausgegliederte und rechtlich verselbständigte Verwaltungsträger wie die soH AG «kantonale Behörden» im verfassungsrechtlichen Sinn sind. Die Verwaltungsrechtslehre spricht in diesem Zusammenhang von «dezentraler Verwaltung», verstanden als Gegenstück zur rechtlich in das Gemeinwesen eingegliederten Zentralverwaltung,¹³ oder von «mittelbarer Verwaltung».¹⁴ Den Begriff «mittelbare Verwaltung» verwendet namentlich auch das Gesetz vom 7. Februar 1999 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG)¹⁵ im Abschnittstitel 3.4 vor § 26 sowie in § 26 Abs. 1 und 3. Auch der Gutachter Prof. Thomas Geiser spricht im Zusammenhang mit der soH AG von der mittelbaren Verwaltung.¹⁶

2.1.3 Öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform

43 Als Trägerin der mittelbaren Verwaltung ist die soH AG, wie beispielsweise die RUAG Holding AG oder die Swissgrid AG, ein öffentliches Unternehmen in Privatrechtsform, d.h. ein Unternehmen, das typischerweise ausschliesslich durch die öffentliche Hand beherrscht wird und in der Regel nicht gewinnorientiert ist.¹⁷ Auch solche öffentlichen Unternehmen sind ungeachtet ihrer privatrechtlichen Ausgestaltung dem Gemeinwesen zuzurechnen. Auch

«für eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR ist die Zuordnung zum Staat (und damit ihre 'Staatlichkeit') zu bejahen, wenn dieser [...] bei entsprechendem politischem Bedarf einen beherrschenden Einfluss auf wesentliche Aspekte des Geschäftsgangs nehmen und damit seine verfassungsrechtliche Aufsichts- und Kontrollverantwortung tatsächlich wahrnehmen kann».¹⁸

2.2 Rechtsbindung der soH AG

2.2.1 Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip)

44 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit oder das Legalitätsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV)¹⁹ gilt als rechtsstaatliches «Fundamentalprinzip» mit demokratischen und rechtsstaatlichen Funktionen und dient «einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorausehbarkeit des staatlichen Handelns».²⁰ Das Legalitätsprinzip verpflichtet alle staatlichen Behörden, das Recht zu respektieren, schafft Rechtssicherheit, dient der Rechtsklarheit, hilft willkürliche Entscheide zu vermeiden und steht im Dienst der Rechtsgleichheit.²¹ Es bedeutet ganz

¹³ PIERRE TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Bern 2022, vor § 7 ff., insb. N 166; MARKUS MÜLLER/UELI FRIEDERICH, Aufsicht und Oberaufsicht über «andere Träger öffentlicher Aufgaben» - Ausgewählte Fragen zur Beaufsichtigung staatlicher Aktiengesellschaften, am Beispiel des Kantons Bern, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – Dienstrecht, Jahrbuch Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVOR 2020/21, S. 69 ff., 71 f.

¹⁴ URS BOLZ, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 223 ff., Art. 95 N 1.

¹⁵ BGS 122.111.

¹⁶ Vgl. beispielsweise Thomas Geiser, Gutachten zur Funktion des Personalamtes im Bereich der Spitäler des Kantons Solothurn vom 11. Mai 2025 (act. V/7), Ziff. 3.17.

¹⁷ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 11 N 238 ff.

¹⁸ MÜLLER/FRIEDERICH, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 87. Zum Ganzen auch ANDREAS STÖCKLI, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012, S. 15.

¹⁹ SR 101.

²⁰ BGE 130 I 1 E. 3.1 S. 5.

²¹ THOMAS GÄCHTER, Allgemeine Grundrechtslehren, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, N 101. Vgl. BGE 129 I 161 E. 2.2 S. 162: «Schliesslich kann dem Bedürfnis nach Rechtsgleichheit auch durch eine gleichmässige Behördenpraxis entsprochen werden.»

allgemein, dass sich das Gemeinwesen in seiner ganzen Tätigkeit an das Gesetz oder allgemeiner: an die Rechtsordnung halten muss.

- 45 Das Legalitätsprinzip gilt nach heute unbestrittener Auffassung umfassend für alles staatliche oder «staatsnahe» Handeln, nicht nur für die Eingriffsverwaltung (Eingriffe in Grundrechte, Strafrecht), sondern auch für die so genannte Leistungsverwaltung,²² d.h. für geldwerte oder andere Leistungen, die das Gemeinwesen Privaten zukommen lässt.

2.2.2 Verwaltungshandeln als Rechtshandeln

- 46 Der Begriff «Gemeinwesen» im Sinn der vorstehenden Ausführungen ist weit zu verstehen. Darunter fallen nicht nur die Behörden und die Zentralverwaltung des «eigentlichen» Staats auf allen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde), sondern auch alle Organisationen, die – wie die soH AG – als Teil der mittelbaren Verwaltung öffentliche Aufgaben erfüllen. Auch für sie gilt der gelegentlich in Verfassungen aufgenommene Satz «Wer öffentliche Aufgaben wahrnimmt, ist an Verfassung und Gesetzgebung gebunden»,²³ denn:

«Alles Verwaltungshandeln ist Rechtshandeln»: Dieser geläufige Satz soll die normativen Bindungen ausdrücken, denen die Verwaltungsträger in der rechtsstaatlichen Demokratie unterliegen. Wo immer ein Verwaltungsträger handelt, tut er es vorab zur Erfüllung von Aufgaben, die ihm der Gesetzgeber zugewiesen hat. Anders als einer Privatperson steht es dem Gemeinwesen nicht zu, Ziele und Beweggründe seines Handelns frei zu wählen oder gar nur aus blankem Eigennutz tätig zu werden. Mit anderen Worten: Der Staat hat **kein Recht auf Privatautonomie**.²⁴

2.2.3 Recht und Ermessen

- 47 Das Legalitätsprinzip und die Rechtsbindung der Verwaltung haben nicht zur Folge, dass alles Verwaltungshandeln abschliessend gesetzlich geregelt werden muss. Selbst im Bereich hoheitlicher Tätigkeit räumt das Gesetz den Behörden nicht selten Ermessen, verstanden als Handlungs- oder Entscheidungsspielraum, ein. Behördliches Ermessen liegt vor, wo «der Gesetzgeber die Lebensverhältnisse nicht abschliessend überblicken kann oder wo er Platz für einzelfallgerechte Lösungen schaffen will».²⁵ Es verschafft der Verwaltung «die Möglichkeit, sich unter mehreren rechtlich zulässigen Handlungsalternativen für jene zu entscheiden, die optimal auf den Einzelfall passt».²⁶ Ermessen kann einer staatlichen Behörde oder einer Verwaltungsstelle in zweierlei Hinsicht zukommen, nämlich

- in Bezug auf die Frage, ob ein Sachverhalt mit einer bestimmten Rechtsfolge verbunden werden soll (sog. Rechtsfolge- oder Entschliessungsermessen), oder
- in Bezug auf die Frage, welche der rechtlich möglichen Folgen im konkreten Fall zu wählen ist (sog. Auswahlermessen).

- 48 Ermessen räumt der Behörde allerdings keinen rechtsfreien Raum ein. Weil das Gemeinwesen und alle Träger öffentlicher Aufgaben generell an allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze und ebenso an die Grundrechte gebunden sind (Art. 35 Abs. 2 BV), ist Ermessen nicht «freies» oder gar willkürliches, sondern immer pflichtgemässes Ermessen, das im Einklang mit allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und den massgebenden gesetzlichen Vorschriften auszuüben ist. Denn Ermessen ist immer

²² Grundlegend BGE 103 Ia 369.

²³ So Art. 66 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV BE; BSG 101.1).

²⁴ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 12 N 275; Hervorhebung im Original.

²⁵ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 26 N 582.

²⁶ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 26 N 584.

«gesetzlich eingeräumte Kompetenz: Obliegenheit der Verwaltung also und nicht Freiheit, schon gar nicht Freiheitsrecht. Auch wo der Gesetzgeber Ermessen zugesteht, darf die Behörde nicht nach Belieben damit verfahren. Gegenteils ist Ermessen immer **pflichtgemäss**, d.h. verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben [...]. Willkürverbot, Gleichbehandlungsgebot und Verhältnismässigkeit sind selbstverständliche Begleiter der Ermessensbetätigung; darüber hinaus ist besonderes Augenmerk auf Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung und die dort angelegten öffentlichen Interessen zu richten. ‚Freies‘ Ermessen gibt es nicht, auch wenn der Gesetzgeber diesen Ausdruck mitunter verwendet».²⁷

2.3 Personalrechtliche Grundlagen

2.3.1 Staatspersonalgesetz

- 49 Der Kantonsrat hat unter anderem gestützt auf den verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundzüge des kantonalen Dienstrechts zu regeln (Art. 86 lit. b KV), das Gesetz vom 27. September 1992 über das Staatspersonal (StPG)²⁸ erlassen. Das Gesetz regelt die öffentlich-rechtlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnisse²⁹ entsprechend dem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht abschliessend in allen Einzelheiten, sondern nur in den Grundzügen. § 54 StPG beauftragt den Regierungsrat mit dem Vollzug des Gesetzes, soweit nicht andere Behörden zuständig sind. «Vollzug» meint in diesem Zusammenhang in erster Linie den Erlass von Ausführungsbestimmungen. Der am 21. Februar 2001 eingefügte § 45^{bis} StPG sieht in Abs. 1 vor, dass der Regierungsrat mit den Personalverbänden einen Gesamtarbeitsvertrag abschliessen kann.³⁰

2.3.2 Ausführungsbestimmungen: Personalrechtsverordnung und Gesamtarbeitsvertrag

- 50 Ausführungsbestimmungen zum StPG finden sich in der Verordnung vom 25. Juni 2007 über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung; PRV)³¹ und im Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 (GAV).³² Die Personalrechtsverordnung enthält in erster Linie Regelungen formeller Natur, namentlich über Zuständigkeiten, etwa betreffend die Einreihung und Einstufung von Personen und die Stellenbeschreibung (1. Abschnitt), die Besetzung von Stellen (2. Abschnitt) sowie weitere Aspekte (3. Abschnitt).
- 51 Das materielle Personalrecht, d.h. Bestimmungen über Rechte und Pflichten aus dem Anstellungsverhältnis, findet sich – wie auch aus der Personalrechtsverordnung hervorgeht (vgl. z.B. §§ 17 ff. PRV) – vor allem im Gesamtarbeitsvertrag. Der GAV stellt, wie dies andere personalrechtliche Regelungen zuweilen ausdrücklich vorsehen,³³ eine Alternative zu Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung dar. Die Bestimmungen im GAV weisen dementsprechend den gleichen rechtlichen Stellenwert und die gleiche Verbindlichkeit wie eine hoheitlich erlassene Verordnung auf.

²⁷ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 26 N 591; Hervorhebung im Original.

²⁸ BGS 126.1.

²⁹ Das Verhältnis zwischen dem Kanton oder andern dem StPG unterstellten Organisationen mit den Mitarbeitenden wird im kantonalen Recht und in der unterschiedlich bezeichnet, namentlich als Dienstverhältnis, Anstellungsverhältnis oder Arbeitsverhältnis. Im vorliegenden Bericht werden diese Begriffe synonym verstanden und verwendet.

³⁰ Das in § 45^{bis} ebenfalls erwähnte zuständige Organ nach § 2^{bis} StPG betrifft die Pensionskasse Kanton Solothurn und interessiert im vorliegenden Fall nicht.

³¹ BGE 126.31.

³² BSG 126.3.

³³ Vgl. etwa Art. 110 Abs. 1 und 2 des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG BE; BSG 153.01): «Der Regierungsrat kann, statt eine Verordnung zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abschliessen. Gegenstand des GAV kann alles sein, was in der Regelungskompetenz des Regierungsrates liegt.»

2.3.3 Anwendbarkeit auf die Mitarbeitenden der soH AG

- 52 Die Rechtsbeziehungen der soH AG zu ihren Mitarbeitenden richten sich gemäss § 19 Abs. 3 SpiG nach dem Gesetz über das Staatspersonal, das seinen Geltungsbereich im Einklang mit dieser Bestimmung in § 2 Abs. 1 und 3 wie folgt umschreibt:

§ 2 Geltungsbereich

¹ Das Gesetz gilt für das voll- und für das teilzeitlich beschäftigte Personal der kantonalen Verwaltung, der Gerichte, der kantonalen Schulen, der kantonalen Anstalten und des kantonalen Polizeikorps sowie unter Vorbehalt eines abweichenden Gesamtarbeitsvertrages für das Personal des kantonalen Spitals (im folgenden Staatsbedienstete oder Staatspersonal genannt).

- 53 Mitarbeitende des soH AG gelten nach dieser Bestimmung als dem StPG unterstellte «Staatsbedienstete» oder «Staatspersonal», die sowohl dem Gesetz als auch den Ausführungsbestimmungen im GAV unterstellt sind.

- 54 Die Verbände des im Spital tätigen Personals können mit der soH AG einen Gesamtarbeitsvertrag auf der Grundlage des Gesetzes über das Staatspersonal oder des Obligationenrechts abschliessen (§ 19 Abs. 3 Satz 2 SpiG). Ein solcher besonderer GAV ist zwar im Gespräch,³⁴ besteht aber derzeit noch nicht. Die Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags vom 25. Oktober 2004 gelten somit grundsätzlich für alle Mitarbeitenden der soH AG mit Einschluss der oder des CEO. Dieser Grundsatz wird in § 18 der Personalrechtsverordnung nochmals explizit festgehalten:

§ 18 Rechtsbeziehungen zwischen der Solothurner Spitäler AG und ihren Angestellten

¹ Die Rechtsbeziehungen zwischen der Solothurner Spitäler AG und ihren Angestellten richten sich nach der Gesetzgebung über das Staatspersonal. Insbesondere das Gesetz über das Staatspersonal und der Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 sind vollumfänglich anwendbar.

2.3.4 Sonderregeln für die SoH AG

- 55 Für die soH AG gelten in Abweichung vom allgemeinen kantonalen Personalrecht verschiedene Sonderregeln. Die soH AG kann mit den Chefärztinnen und Chefarzten sowie mit den leitenden Ärztinnen und Ärzten «zusätzlich vertragliche Regelungen treffen» (§ 2 Abs. 3 StPG). Besondere Bestimmungen im Gesetz gelten namentlich für die Befristung der Anstellungsverträge für Assistenten- und Oberärztinnen und Oberärzte (§ 18 Abs. 4 StPG), für die Wahl- oder Anstellungsbehörde (§ 19 Abs. 3 StPG) sowie für die Ablieferung anderweitiger Einkommen der Chefärztinnen und Chefarzte und der leitenden Ärztinnen und Ärzte (§ 45 Abs. 3 StPG).

- 56 Die Personalrechtsverordnung enthält in § 4 besondere Regelungen über die Einreihung, d.h. die Zuweisung einer Funktion zu einer Lohnklasse (§ 1 Abs. 1 PRV), und die Einstufung, d.h. die Zuweisung einer Person zu einer Erfahrungsstufe innerhalb der Lohnklasse (§ 1 Abs. 2 PRV), die Stellenbeschreibung (§ 6 Abs. 2 PRV), die Zuständigkeit zur Stellenausschreibung (§ 8 Abs. 1 lit. c PRV) und zur Anstellung (§ 13 Abs. 4 PRV), die Vertretung im Fall vermögensrechtlicher Ansprüche (§ 16 Abs. 2 PRV), den Erlass von Weisungen des Personalamts und die vorgängige Anhörung (§ 16^{bis} und 25 PRV) sowie den Vollzug des Personalrechts (§ 19 PRV). Der Regierungsrat kann zudem zusätzliche vertragliche Regelungen für die oder den CEO und für die ärztliche Direktorin oder den ärztlichen Direktor in Abweichung vom GAV beschliessen (§ 21 Abs. 1 PRV). Die soH AG selbst kann zusätzliche vertragliche Regelungen für Chefärztinnen und Chefarzte und für leitende Ärztinnen und Ärzte beschliessen (§ 21 Abs. 2 PRV). Im Besonderen Teil der normativen Bestimmungen enthält der Gesamtarbeitsvertrag schliesslich verschiedene besondere Bestimmungen über die Anstellungsverhältnisse der soH AG (§§ 246 bis 263 GAV).

³⁴ Medienmitteilung der soH AG «soH begrüsst Möglichkeit für eigenen Spital-GAV» vom 23. Juni 2025 (act. II/11).

2.3.5 Bedeutung des Legalitätsprinzips für das Personalecht

57 Das Legalitätsprinzip gilt auch für das öffentliche Personalrecht mit Einschluss des Personalrechts für Träger der mittelbaren Staatsverwaltung³⁵ und in diesem Zusammenhang nicht nur für die «Eingriffsverwaltung», d.h. für personalrechtliche Pflichten der Mitarbeitenden, sondern ebenso für die «Leistungsverwaltung» (vorne Ziffer 2.2.1) und damit für Leistungen der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers. Dieses Verständnis liegt auch dem Staatspersonalgesetz zugrunde. Der Regierungsrat führte dazu in seiner Botschaft an den Kantonsrat aus:

«Das Dienstverhältnis sowohl der Beamten als auch der Angestellten ist öffentlich-rechtlicher Natur. Begründung, Auflösung und Inhalt folgen grundsätzlich öffentlich-rechtlichen Regeln. Pflichten und Rechte des Staatspersonals werden im Gesetz genau umschrieben. Für die Besoldungsstruktur und die Aemtereinreihung dagegen wird auf spezielle Erlasse des Kantonsrates und des Regierungsrates verwiesen [...]»³⁶

58 Aus diesen Grundsätzen folgt, dass die soH AG finanzielle Leistungen an Mitarbeitende nur ausrichten darf, wenn die anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen oder der Gesamtarbeitsvertrag dafür Raum lassen, d.h. dies entweder vorsehen oder der zuständigen Behörde in dieser Hinsicht zumindest erklärermassen einen Ermessensspielraum zugestehen.

³⁵ BGE 128 I 113.

³⁶ Gesetz über das Staatspersonal – Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 26. März 1991 (RRB Nr. 1047), S. 16 f.

3 Finanzielle Leistungen der soH AG zugunsten des ehemaligen CEO

59 Das vorliegende Kapitel stellt die finanziellen Leistungen der soH AG zugunsten des ehemaligen CEO im Zeitraum November 2013 bis Ende Januar 2024 dar. Zu jedem Punkt wird zunächst der festgestellte Sachverhalt umrissen und anschliessend, nach einer Übersicht über die anwendbaren rechtlichen Vorgaben, beurteilt. Die Leistungen der soH AG während der Zeit nach der aktiven Tätigkeit des CEO gemäss der Austrittsvereinbarung vom Januar 2024 sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels 4.

3.1 Anstellungsvertrag

3.1.1 Sachverhalt

60 Das Anstellungsverhältnis zwischen der Solothurner Spitäler AG und dem CEO wurde mit Anstellungsvertrag vom 24. April 2013 begründet (act. III/3). Für die soH AG unterzeichnete die damalige Präsidentin und der Sekretär des Verwaltungsrats.

61 Der Anstellungsvertrag verweist unter Ziff. 1 zunächst auf die massgebenden Rechtsgrundlagen, nämlich das Staatspersonalgesetz «und die dazugehörenden Erlasse», den «Gesamtarbeitsvertrag vom 1. Januar 2005 (GAV)»,³⁷ das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)³⁸ sowie «die betrieblichen Weisungen und Regelungen in der jeweils aktuellen Version». Zur Arbeitszeit hält der Vertrag unter Ziff. 4 fest, dass sich diese «nach den betrieblichen Bedürfnissen» richtet. Unter dem Titel «Lohn» bestimmt Ziff. 5 des Vertrags das Folgende:

«Lohn

CHF 17'305.00 Grundlohn (Lohnklasse 31, Erfahrungsstufe 16)

CHF 7'310.40 Markt- und Funktionszulage

CHF **24'615.40** Monatslohn inkl. Markt- und Funktionszulage (inkl. Teuerungszulagen [Basisindex Mai 1993 = 100 Punkte; Stand 2013 = 117,7320 Punkte])

Hinzu kommt der 13. Monatslohn; dieser wird am Ende des Kalenderjahres ausbezahlt. Bei Ein- und Austritt während des Jahres erfolgt die Auszahlung anteilmässig.

Die Markt- und Funktionszulage von 42,2 % vom Grundlohn wurde durch den Regierungsrat genehmigt (§ 240, lit. b GAV und § 21 PRV).

Weitere geldwerte Leistungen, wie z.B. der Leistungsbonus (aktuell maximal 10 % gemäss § 134 Abs. 1bis GAV), sind im GAV geregelt.

Vom Bruttolohn und vom Leistungsbonus werden die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge abgezogen.»

62 Zur vereinbarten Markt- und Funktionszulage bemerkt der ehemalige CEO, er sei anlässlich der Anstellung darüber informiert worden, dass für die Festlegung seines Lohns ein Marktvergleich durchgeführt worden sei. Ihm gegenüber sei jeweils von einer «Marktzulage» die Rede gewesen; weshalb diese Zulage im Vertrag als «Markt- und Funktionszulage» bezeichnet worden sei, entziehe sich seiner Kenntnis (act. X/7, S. 4).

63 Ziff. 6 über den Ferienanspruch lautet wie folgt:

«Der Ferienanspruch richtet sich nach § 100 GAV. In Ihrem Fall beträgt er 25 Tage pro Kalenderjahr.»

64 Wie dem Hinweis zur Markt- und Funktionszulage im Anstellungsvertrag zu entnehmen ist, waren einzelne Abreden dem Regierungsrat zuvor zur Genehmigung unterbreitet worden. Der Verwaltungsrat teilte dem Regierungsrat in einem (nicht näher datierten) Schreiben vom April 2013 (act.

³⁷ Der GAV datiert vom 25. Oktober 2004, nicht vom 1. Januar 2005. Er trat am 1. Januar 2005 in Kraft (§ 21 GAV).

³⁸ SR 822.11.

I/1) mit, er habe den CEO

«zum Direktionspräsidenten der soH gewählt und mit ihm einen Anstellungsvertrag ausserhalb der GAV-Normen abgeschlossen. Die vereinbarten Konditionen richten sich nach dem Markt für vergleichbare Top-Führungsfunktionen.

Im Einklang mit § 21 PRV beantragen wir dem Regierungsrat, die vom GAV abweichenden Anstellungsbedingungen für den neuen Direktionspräsidenten der soH zu genehmigen.

Wir bitten Sie, die notwendigen Schritte zu veranlassen und danken Ihnen dafür bereits im Voraus. Bei Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.»

- 65 Der Regierungsrat genehmigte die Anstellungsbedingungen mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2013/749 vom 23. April 2013 (act. I/2). Zur Ausgangslage wurde im Antrag an den Regierungsrat ausgeführt:

«Der Verwaltungsrat sieht im Anstellungsvertrag mit Martin Häusermann folgende Abweichungen in den Anstellungsbedingungen gegenüber dem GAV vor:

Lohn

Grundlohn gemäss LK 31, Erfahrungsstufe 16	CHF 224'965.00
maximal Markt- und Funktionszulage von 42,24%	CHF 95'035.00
max. Bruttolohn inkl. Teuerungszulage	CHF 320'000.00

Der Vertragslohn ist in 13 Monatslöhnen à CHF 24'615.40 auszahlabar.

Leistungsbonus

Richtet sich nach den Bestimmungen des GAV für das oberste Kader (§ 134 Abs. 1bis GAV)»

- 66 Der vertragliche vereinbarte Lohn («Vertragslohn») des CEO setzte sich somit sowohl nach dem RRB vom 23. April 2013 als auch nach dem Anstellungsvertrag zusammen aus dem zu diesem Zeitpunkt maximal möglichen Grundlohn einschliesslich Erfahrungszuschlag gemäss dem GAV (hinten Ziffer 3.1.3) und einer im GAV nicht vorgesehenen, pauschal gewährten «Markt- und Funktionszulage» im Umfang von 42.24 Prozent des Grundlohns. Zur Einreihung des CEO in die höchste Lohnklasse und die Einstufung in die höchste Erfahrungsstufe liegen keine näheren Angaben vor. Gemäss Bericht der BDO vom 13. März 2026 sind im Personaldossier dazu keine Unterlagen abgelegt.³⁹
- 67 Sowohl der RRB vom 23. April 2013 als auch der Anstellungsvertrag unterscheiden jeweils klar zwischen den beiden Komponenten «Grundlohn» einerseits und «Markt- und Funktionszulage» andererseits, aus denen sich der gesamte «Vertragslohn» oder «max. Bruttolohn» zusammensetzt. Für den Leistungsbonus verweisen beide Dokumente vollumfänglich und ohne Vorbehalt auf die Vorgaben des GAV für das oberste Kader.

3.1.2 Recht

- 68 Wie dargelegt gelten nicht nur das Staatspersonalgesetz und die Personalrechtsverordnung, sondern auch der GAV und damit namentlich auch die Bestimmungen des GAV über die Arbeitszeit, den Lohn und die Ferien für alle Mitarbeitenden der soH AG und damit auch für die oder den CEO.

- 69 Zum Lohn enthält der Gesamtarbeitsvertrag die folgenden Grundsatzbestimmungen:

§ 126. Lohn und Entschädigungen (§ 45 StPG)

³⁹ BDO, Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG – Nachtrag vom 13. März 2026 (act. V/4), S. 7.

Die Arbeitnehmenden haben Anspruch auf einen Lohn, der ihren Aufgaben, den damit verbundenen Anforderungen und Verantwortlichkeiten sowie ihrer Leistung entspricht.

§ 127. Lohnelemente

Der Lohn besteht aus

- a) Grundlohn;
- b) Erfahrungszuschlag und
- c) Leistungsbonus.

§ 128. Grundlohn und Einreihungsplan

Den jährlichen Grundlohn und den Einreihungsplan regelt § 239 GAV (Grundlohn und Einreihungsplan).

70 Der Lohn besteht somit aus drei Bestandteilen, nämlich aus dem Grundlohn, dem Erfahrungszuschlag und dem Leistungsbonus (§ 127 GAV). Diese drei Lohnelemente werden im GAV konsequent auseinandergehalten und separat geregelt. Die nachstehenden Ausführungen folgen dieser Systematik und Terminologie und unterscheiden, auch entsprechend andern Regelungen im GAV (z.B. § 136 Abs. 2 GAV), aber anders als der Anstellungsvertrag des CEO und der Regierungsratsbeschluss vom 23. April 2013, namentlich jeweils zwischen dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag, d.h. rechnen die Einstufung aufgrund des Erfahrungszuschlags begrifflich nicht dem Grundlohn zu.

71 Eine «Markt- und Funktionszulage» kennt der Gesamtarbeitsvertrag nicht. Der Vertrag regelt in § 140 GAV die Funktionszulage (dazu hinten Ziffer 3.3) und sieht in § 240 Abs. 1 GAV die Möglichkeit von Abweichungen von den Bestimmungen über den Grundlohn, unter anderem der ausnahmsweisen Erhöhung des Grundlohns um höchstens 20 Prozent (lit. b), vor. Eine solche Erhöhung kann für Mitarbeitende der soH AG durch die soH AG selbst beschlossen werden (§ 19 Abs. 2 lit. k PRV). Die entsprechende Erhöhung wird in der Praxis üblicherweise als «Markt-» oder «Marktwertzulage» bezeichnet (hinten Ziffer 3.1.3).

72 Zur Einreihung der Funktionen und zum Anfangslohn regelt der GAV in den §§ 128^{bis} und 131 das Folgende:

§ 128^{bis}. Einreihung von Funktionen im Allgemeinen

Die Einreihung einer Funktion wird bestimmt nach der vorausgesetzten Ausbildung und Erfahrung sowie den mit der Funktion verbundenen geistigen Anforderungen, der Führungs- und Sachverantwortung, den psychischen und physischen Anforderungen und Belastungen, der Beanspruchung der Sinnesorgane und den besonderen Arbeitsbedingungen, denen der oder die Arbeitnehmende ausgesetzt ist.

§ 131. Anfangslohn

¹ Der Anfangslohn entspricht dem Grundlohn und einem allfälligen Erfahrungszuschlag in derjenigen Lohnklasse, in welche die Funktion eingereiht ist. Bei der Festsetzung des Anfangslohnes werden namentlich Erfahrungen in früheren Stellungen und ausgewiesene Fähigkeiten für die neue Funktion angemessen berücksichtigt.

² Der Anfangslohn wird in einer Anlaufstufe der massgebenden Lohnklasse festgesetzt, wenn der oder die Arbeitnehmende eine längere Einarbeitungszeit benötigt oder die Anforderungen an die Funktion noch nicht voll erfüllt.

73 Die Einreihung der Funktionen in Lohnklassen richtet sich nach der Tabelle in Anhang 1 zum Allgemeinen Teil der normativen Bestimmungen «Grundlohn und Einreihungsplan (§ 128 GAV)» in § 239. Der Erfahrungszuschlag war zum Zeitpunkt der Anstellung des CEO wie folgt geregelt:

§ 133. Erfahrungszuschlag

¹ Der Erfahrungszuschlag beträgt höchstens 50% des Grundlohnes der jeweiligen Lohnklasse. Er wird in zehn Jahresstufen zu 3,5% und in sechs Jahresstufen zu 2,5% des im Einzelfall

massgebenden Grundlohnes aufgeteilt. Erhöhungen des Erfahrungszuschlages sind jeweils ab 1. Januar wirksam.

² Der jährliche Erfahrungszuschlag wird ausgerichtet, wenn die Leistungen eines Arbeitnehmers mindestens als genügend bewertet werden.

³ Arbeitnehmende, die ihre Stelle nach dem 30. Juni antreten oder die während insgesamt mehr als sechs Monaten pro Kalenderjahr keine Arbeit leisten, wird auf den nächstfolgenden Januar der Erfahrungszuschlag in der Regel nicht erhöht.

74 § 135 regelt den Monatslohn wie folgt:

§ 135. 13. Monatslohn

¹ Die Arbeitnehmenden haben jährlich Anspruch auf einen dreizehnten Monatslohn.

² Er beträgt einen Zwölftel des nach § 126 ff. GAV festgelegten Lohnes.

³ Bei Ein- oder Austritt im Verlaufe des Kalenderjahres wird er anteilmässig ausgerichtet.

75 § 100 GAV regelt den Ferienanspruch für alle Mitarbeitenden unabhängig von der Funktion und der Einreihung in eine Lohnklasse einheitlich wie folgt:

§ 100. Feriendauer

Arbeitnehmende haben Anspruch auf Ferien:

a) bis und mit dem Kalenderjahr, in dem sie das 20. Altersjahr vollenden: 25 Tage;

b) bis und mit dem Kalenderjahr, in dem sie das 49. Altersjahr vollenden: 23 Tage;

c) bis und mit dem Kalenderjahr, in dem sie das 59. Altersjahr vollenden: 25 Tage;

d) ab dem Kalenderjahr, in dem sie das 60. Altersjahr vollenden: 30 Tage.

76 Diese Vorgaben gelten wie erwähnt grundsätzlich auch für die oder den CEO der soH AG. Unter anderem für diese Person kann der Regierungsrat nach § 21 Abs. 1 PRV indes «zusätzlich vertragliche Regelungen [...] in Abweichung vom GAV» beschliessen. § 21 Abs. 1 PRV ist allgemein gehalten und enthält insbesondere keine Einschränkungen in Bezug auf die Art oder den Umfang zusätzlicher Regelungen. Dem Adverb «zusätzlich» wird zu entnehmen sein, dass der Regierungsrat nicht personalrechtliche Vorgaben, insbesondere betreffend Rechte der Mitarbeitenden, wegbedingen dürfte und damit den «minimal standard» des kantonalen Personalrechts zu wahren hat. Im Übrigen steht es aber im Ermessen des Regierungsrats zu entscheiden, welche Abweichungen, insbesondere auch vom GAV, er beschliessen will. Eingeschränkt ist diese Freiheit insofern, als der Regierungsrat sein Ermessen nicht willkürlich ausüben darf, sondern – wie immer – im Einklang mit allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und den massgebenden gesetzlichen Vorschriften wahrzunehmen hat (vorne Ziffer 2.2.3).

3.1.3 Beurteilung

77 Die Einreihung und die Einstufung des CEO erfolgten im Jahr 2013 im Rahmen der damals geltenden allgemeinen Vorgaben des Gesamtarbeitsvertrags (§§ 128 ff. GAV und NB AT Anhang 1). Der CEO wurde in die höchste Lohnklasse (LK 31) eingereiht und entsprechend dem maximal möglichen Erfahrungszuschlag gemäss § 133 Abs. 1 GAV in der damals in Kraft stehenden Fassung (zehn Jahresstufen zu 3.5 Prozent plus sechs Jahresstufen zu 2.5 Prozent) eingestuft.

78 Die Funktion CEO der soH AG wird im Einreihungsplan im Anhang 1 zum allgemeinen Teil der normativen Bestimmungen nicht erwähnt, was unter dem Gesichtswinkel des Legalitätsprinzips «unschön» erscheint. Dass die oder der CEO wie die da ausdrücklich erwähnten Chefärztinnen und Chefarzte in die höchste Lohnklasse eingereiht wird, ist indes im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden, zumal die Einreihung ohnehin im Ermessen des Regierungsrats stand. Entsprechendes gilt für den gewährten maximal möglichen Erfahrungszuschlag von 16 Erfahrungsstufen.

79 Im Anstellungsvertrag wird der Grundlohn mit Erfahrungszuschlag auf CHF 17'305.00 beziffert. Dem Hinweis zu den Teuerungszulagen im Zusammenhang mit dem Monatslohn ist zu entnehmen, dass der Landesindex der Konsumentenpreise zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses den

Stand von 117,7329 Punkten aufwies. Nach der Tabelle in § 239 GAV beträgt der «jährliche Grundlohn» der Lohnklasse 31 CHF 117.589.00. Er basiert auf dem Landesindex der Konsumtenpreise Stand Mai 1993 von 100 Punkten (§ 241 GAV). § 239 GAV verweist auf 128 GAV, der ebenfalls den «jährlichen Grundlohn» regelt. Entgegen dem, was dieser Begriff an sich nahelegen würde, ist unter dem «jährlichen Grundlohn» im Sinn dieser Bestimmungen nicht der tatsächliche gesamte Jahreslohn, sondern nur das Zwölfwache des Monatslohns zu verstehen. Dies muss aus § 135 Abs. 2 GAV geschlossen werden, der den 13. Monatslohn auf «einen Zwölftel des nach § 126 ff. GAV festgelegten Lohnes» beziffert, d.h. davon ausgeht, dass der 13. Monatslohn zusätzlich zum «jährlichen Grundlohn» ausgerichtet wird. Der vereinbarte monatliche Grundlohn mit Erfahrungszuschlag von insgesamt CHF 17'305.00 entspricht somit den Vorgaben des GAV ($1/12$ von CHF 117'589.00 = CHF 9'799.10, zuzüglich 50 Prozent Erfahrungszuschlag von CHF 4'899.55 = CHF 14'698.25, multipliziert mit 1.1177329 = CHF 17'305.10). Nicht ganz von der Hand zu weisen ist allerdings, dass der Begriff «jährlicher Grundlohn» in § 239 GAV in diesem Zusammenhang in die Irre führen kann.⁴⁰

- 80 Über die Vorgaben des Gesamtarbeitsvertrags hinaus geht die Gewährung einer pauschalen «Markt- und Funktionszulage», die in dieser Kombination im GAV auch nicht vorgesehen ist. Die Funktionszulage wird in § 140 GAV erwähnt und geregelt (dazu hinten Ziffer 3.3.3.1). Sie bemisst sich nach dem Umfang und den Anforderungen der übernommenen Aufgaben (§ 140 Abs. 1 Satz 2 GAV), ist aber betragsmässig nicht begrenzt. Auch eine «Markt- oder Marktwertzulage» erwähnt der GAV nicht. Dieser Begriff wird in der Praxis regelmässig im Zusammenhang mit der Regelung in § 240 lit. b GAV verwendet, wonach der Regierungsrat oder gegebenenfalls die soH AG (§ 19 Abs. 2 lit. k PRV) zur Gewinnung qualifizierter Arbeitnehmender den Grundlohn um höchstens 20 Prozent erhöhen kann. Die gewährte «Markt- und Funktionszulage» im Umfang von 42.24 Prozent lässt sich somit mindestens indirekt auf den GAV abstützen. Sie ist aber unabhängig davon, ob sie in dieser Kombination und Höhe tatsächlich einwandfrei mit dem GAV begründet werden kann, nicht zu beanstanden. Der Regierungsrat ist generell befugt, mit der oder dem CEO der soH AG über den GAV hinaus gehende Leistungen zu vereinbaren (§ 21 Abs. 1 PRV: «Der Regierungsrat beschliesst [...] vertragliche Regelungen [...] in Abweichung vom GAV»).
- 81 Die Vereinbarung betreffend die Ferien (25 Tage) entspricht in Anbetracht des damaligen Lebensalters des CEO § 100 GAV.
- 82 Die Regelungen im Anstellungsvertrag, insbesondere betreffend den Lohn und die Ferien, sind unter diesen Umständen rechtlich nicht zu beanstanden. Dasselbe gilt für das gewählte Verfahren. Wie erwähnt und wie auch aus dem Regierungsratsbeschluss vom 23. April 2013 (act. I/2; vorne Ziffer 3.3.1) ersichtlich ist, erfolgte dieser Beschluss im Einklang mit § 21 Abs. 1 PRV auf Vorschlag der Solothurner Spitäler AG («Der Verwaltungsrat sieht [...] folgende Abweichungen [...] gegenüber dem GAV vor»; «Die soH beantragt dem Regierungsrat [...])). Bemerkenswert erscheint immerhin, dass der Verwaltungsrat dem Regierungsrat in seinem Antrag vom April 2013 mitteilte, er habe mit dem ehemaligen CEO bereits «einen Anstellungsvertrag ausserhalb der GAV-Normen abgeschlossen» (act. I/1), der Vertrag mit dem CEO aber das Datum 24. April 2013 trägt, d.h. auf einen Tag nach dem Regierungsratsbeschluss datiert ist.

3.2 «Vertragslohn» und Lohnentwicklung

3.2.1 Sachverhalt

- 83 Nach den Erhebungen der BDO (act. V/4) wurde der vereinbarte Grundlohn mit Erfahrungszuschlag von insgesamt CHF 17'305.00 pro Monat bzw. CHF 224'965.00 pro Jahr bis im Jahr 2018

⁴⁰ Andere personalrechtliche Regelungen erscheinen in dieser Hinsicht klarer. Das Personalgesetz des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG BE; BSG 153.01) beispielsweise regelt in Anhang 1 die «Jahresgehälter für die einzelnen Gehaltsklassen» und bestimmt in Art. 69 Abs. 2, dass es sich «bei den aufgeführten Beträgen [...] um Jahresgehälter bei vollem Beschäftigungsgrad einschliesslich des 13. Monatsgehalts» handelt.

unverändert ausbezahlt. Für die Jahre 2019 bis 2022 erhöhte sich der Grundlohn auf CHF 17'478.05 pro Monat bzw. CHF 227'214.65 pro Jahr. Im Jahr 2023 betrug er mit Erfahrungszuschlag CHF 17'740.20 pro Monat bzw. CHF 230'622.60 pro Jahr. Für das Jahr 2024 erhielt der CEO bis zum Austritt Ende Dezember einen Grundlohn mit Erfahrungszuschlag von CHF 18'095.00 pro Monat bzw. für die gesamte verbleibende Anstellungszeit inkl. Anteil 13. Monatslohn pro rata temporis von CHF 215'632.10.⁴¹

84 Die vereinbarte «Markt- und Funktionszulage» (im Bericht BDO als «Marktwertzulage» bezeichnet) wurde jeweils gleichzeitig mit dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag erhöht. Sie betrug bis zum Jahr 2018 CHF 7'310.40 pro Monat bzw. CHF 95'035.20 pro Jahr, in den Jahren 2019 bis 2022 CHF 7'383.50 pro Monat bzw. CHF 95'985.50 pro Jahr und im Jahr 2023 CHF 7'494.25 pro Monat bzw. CHF 97'425.25 pro Jahr. Im Jahr 2024 betrug sie CHF 7'644.15 pro Monat bzw. für die verbleibende Anstellungszeit insgesamt CHF 91'092.80.⁴²

85 Dies ergibt für den Zeitraum 2014 bis 2024 folgende Beträge pro Monat bzw. pro Jahr:

Lohnbestandteil	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grundlohn und Erfahrungszuschlag pro Monat	17'305.00	17'305.00	17'305.00	17'305.00	17'305.00	17'305.00
Total Grundlohn und Erfahrungszuschlag p.a.	37'494.15	224'965.00	224'965.00	224'965.00	224'965.00	224'965.00
Markt- und Funktionszulage pro Monat	7'310.40	7'310.40	7'310.40	7'310.40	7'310.40	7'310.40
Total Markt- und Funktionszulage p.a.	15'839.20	95'035.20	95'035.20	95'035.20	95'035.20	95'035.20
«Vertragslohn» pro Monat	24'615.40	24'615.40	24'615.40	24'615.40	24'615.40	24'615.40
Total «Vertragslohn» p.a.	53'333.40	320'000.20	320'000.20	320'000.20	320'000.20	320'000.20

Lohnbestandteil	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grundlohn und Erfahrungszuschlag pro Monat	17'478.05	17'478.05	17'478.05	17'478.05	17'740.20	18'095.00
Total Grundlohn und Erfahrungszuschlag p.a.	227'214.65	227'214.65	227'214.65	227'214.65	230'622.60	215'632.10
Markt- und Funktionszulage pro Monat	7'383.50	7'383.50	7'383.50	7'383.50	7'494.25	7'644.15
Total Markt- und Funktionszulage p.a.	95'985.50	95'985.50	95'985.50	95'985.50	97'425.25	91'092.80
«Vertragslohn» pro Monat	24'861.55	24'861.55	24'861.55	24'861.55	25'234.45	25'739.15
Total «Vertragslohn» p.a.	323'200.15	323'200.15	323'200.15	323'200.15	328'047.85	306'724.90

86 Die Angaben in der Stellungnahme zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard erweisen sich unter diesen Umständen als unzutreffend, zumindest aber ungenau. In der Stellungnahme wird ausgeführt, der «maximale Bruttolohn des ehemaligen CEO Martin Häusermann beträgt bzw. betrug inkl. Marktlohnzulage Fr. 320'000.- plus Funktionszulagen».⁴³ Tatsächlich erhielt der ehemalige CEO zu Beginn einen Lohn ohne die besonderen Funktionszulagen (hinten Ziffer 3.3) von CHF 320'000.20, ab 2019 von CHF 323'200.15 und im Jahr 2023 von CHF 328'047.85. Im Jahr 2024 hätte der Lohn bei ganzjähriger Beschäftigung CHF 334'608.95 betragen.

⁴¹ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 7 f.

⁴² BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 7 f.

⁴³ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 5 f., Antwort auf Frage 11.

3.2.2 *Recht*

87 Zu den rechtlichen Vorgaben zum Grundlohn kann auf das vorne unter Ziffer 3.1.2 Ausgeführte verwiesen werden. Der Erfahrungszuschlag war im Gesamtarbeitsvertrag zum Zeitpunkt der Anstellung des CEO wie folgt geregelt:

§ 133. Erfahrungszuschlag

¹ Der Erfahrungszuschlag beträgt höchstens 50% des Grundlohnes der jeweiligen Lohnklasse. Er wird in zehn Jahresstufen zu 3,5% und in sechs Jahresstufen zu 2,5% des im Einzelfall massgebenden Grundlohnes aufgeteilt. Erhöhungen des Erfahrungszuschlages sind jeweils ab 1. Januar wirksam.

² Der jährliche Erfahrungszuschlag wird ausgerichtet, wenn die Leistungen eines Arbeitnehmers mindestens als genügend bewertet werden.

³ Arbeitnehmende, die ihre Stelle nach dem 30. Juni antreten oder die während insgesamt mehr als sechs Monaten pro Kalenderjahr keine Arbeit leisten, wird auf den nächstfolgenden Januar der Erfahrungszuschlag in der Regel nicht erhöht.

88 Am 24. Oktober 2016 wurde § 33 Abs. 1 GAV angepasst. Die Bestimmung weist seither den folgenden Wortlaut auf:

¹ Der Erfahrungszuschlag beträgt höchstens 50% des Grundlohnes der jeweiligen Lohnklasse. Er wird in zehn Jahresstufen zu 3,5%, in 2 Jahresstufen zu 2,5% und in 8 Jahresstufen zu 1,25% des im Einzelfall massgebenden Grundlohnes aufgeteilt. Erhöhungen des Erfahrungszuschlages sind jeweils ab 1. Januar wirksam.

89 Vorgesehen sind nach dieser Bestimmung seither nicht mehr 16, sondern insgesamt 20 Erfahrungsstufen. Diese Änderung betrifft indes einzig die Kurve des Stufenanstiegs. Der maximal mögliche Erfahrungszuschlag von 50 Prozent ist unverändert geblieben.

90 Zur Lohnentwicklung bestimmt § 136 GAV das Folgende:

§ 136. Lohnanpassung

¹ Die jährliche Lohnanpassung (Teuerungszulage und Realloohnerhöhung) wird nach § 17 GAV in der GAVKO verhandelt.

² Teuerungszulage und Realloohnerhöhung werden auf dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag ausgerichtet.

3.2.3 *Beurteilung*

91 Die Auszahlung des Grundlohns mit Erfahrungszuschlag und der «Markt- und Funktionszulage» entsprach bis zum Jahr 2018 dem Anstellungsvertrag (er betrug ursprünglich ganz genau genommen CHF 300.200.20 und nicht, wie durch den Regierungsrat beschlossen, CHF 300.200.00 pro Jahr). Die Änderung von § 133 Abs. 1 GAV im Jahr 2016 hatte für den CEO keine Bedeutung, weil er bereits gemäss dem Anstellungsvertrag Anspruch auf den maximal möglichen Erfahrungszuschlag hatte, dessen Höhe mit der Anpassung von § 133 Abs. 1 GAV nicht verändert wurde. Dementsprechend ist der Lohn anlässlich der Teilrevision des GAV vom 24. Oktober 2016 korrekterweise auch nicht angepasst worden.

92 Die Umstände, die zu den Lohnerhöhungen in den Jahren 2019, 2023 und 2024 geführt haben, sind in den verfügbaren Unterlagen nicht dokumentiert und werden durch die BDO nicht näher kommentiert. Die Unterzeichnenden gehen davon aus, dass die Anpassungen in der Gesamtarbeitsvertragskommission entsprechend verhandelt worden sind (§§ 17 und 136 GAV).

93 Nach § 136 Abs. 2 GAV wird die Teuerungszulage auf dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag ausgerichtet. Zulagen oder Leistungsboni werden in diesem Zusammenhang nicht erwähnt. Die Anpassungen des Grundlohns und des Erfahrungszuschlages entsprechen – ein entsprechendes Verhandlungsergebnis in der GAVKO vorausgesetzt – den Vorgaben des GAV.

94 Der Gesamtarbeitsvertrag enthält demgegenüber keine Grundlage für die gleichzeitige Anpassung der im GAV selbst auch nicht vorgesehenen pauschalen «Markt- und Funktionszulage» an

die Teuerung. Der Formel für die Teuerungszulagen im Anstellungsvertrag («Monatslohn inkl. Markt- und Funktionszulage (inkl. Teuerungszulagen [Basisindex Mai 1993 = 100 Punkte; Stand 2013 = 117,7320 Punkte]») ist indes zu entnehmen, dass gemäss dem Vertrag der gesamte Monatslohn mit Einschluss der Markt- und Funktionszulage an die Teuerung angepasst werden soll. Dem entspricht, dass der Regierungsratsbeschluss vom 23. April 2013 den «max. Bruttolohn inkl. Teuerungszulage» erwähnt, der sich aus dem Grundlohn mit Erfahrungszuschlag und der Markt- und Funktionszulage zusammensetzt (vorne Ziffer 3.1.1). Die Anpassung des gesamten «Vertragslohns» an die Teuerung erweist sich mithin als korrekt. Der Regierungsrat hatte auf jeden Fall die Möglichkeit, für den CEO «zusätzlich vertragliche Regelungen [...] in Abweichung vom GAV») zu beschliessen (§ 21 Abs. 1 PRV).

3.3 Funktionszulagen

3.3.1 Vorbemerkung

95 Unter Funktionszulagen werden im Folgenden Leistungen verstanden, die dem CEO zusätzlich zur vertraglich vereinbarten «Markt- und Funktionszulage» ausgerichtet worden sind. Diese vereinbarte pauschale Zulage ist nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

3.3.2 Sachverhalt

3.3.2.1 Übersicht gemäss Angaben der Solothurner Spitäler AG

96 Nach den Angaben des Verwaltungsrats der soH AG im Rahmen der Beantwortung der Interpellation Stephanie Ritschard⁴⁴ wurden dem CEO im Zeitraum vom 1. Juli 2014 bis am 31. Januar 2024 folgende Funktionszulagen pro Monat ausgerichtet:

Beginn	Ende	Zulage	Betrag	Zweck
01.07.2014	31.12.2014	Funktionszulage	2'000.00	Leitung BSS
01.01.2015	31.07.2015	Funktionszulage	2'000.00	Leitung Ärztliche Direktion & BSS
01.09.2017	31.12.2018	Funktionszulage	5'000.00	Leitung BSS
01.01.2019	31.12.2019	Funktionszulage	5'000.00	Leitung BSS
01.01.2020	31.12.2022	Funktionszulage	3'461.55	Leitung MD
01.01.2023	31.12.2023	Funktionszulage	3'461.55	Leitung MD
01.01.2024	31.01.2024	Funktionszulage	3'461.55	Leitung MD

97 Der Verwaltungsrat begründete die Ausrichtung der Zulagen mit dem Umstand, dass der CEO «interimistisch zusätzliche anspruchsvolle Führungsaufgaben übernommen hat». Diese Angaben sind auf Anfrage der Unterzeichnenden hin bestätigt worden (act. VI/1).

3.3.2.2 Funktionszulage von Juli 2014 bis Juli 2015

98 Die Funktionszulage für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn (BSS) von Juli 2014 bis Juli 2015 im Betrag von CHF 2'000.00 pro Monat wurde am 8. Dezember 2014 durch den damaligen Direktor Personaldienste mit dem Formular «Antrag Funktionszulage» (act. III/15) beantragt. Der Direktor unterzeichnete den Antrag unter der Rubrik «Unterschrift Kst-Leiter/in» mit dem Vermerk «i.V.».

99 Zur «Funktion aktuell» ist auf dem Formular «CEO» vermerkt, zu «Funktion temporär/Zusätzliche Aufgaben» findet sich der Vermerk «Direktor BSS seit 1.5.2014/Direktor ärztliche Direktion ab 1.1.2015». Der Antrag wird wie folgt begründet:

⁴⁴ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 3.

«Nach dem überraschenden Austritt des neuen Direktors BSS hat MH die Leitung des BSS zusätzlich zu seinen Aufgaben als CEO übernommen.».

100 Berechnet wurde unter der Rubrik «Berechnung Funktionszulage» eine Zulage von «2'000.00 p.M. rückwirkend ab 1.7.2014». Beantragt wurde die Zulage «von: 1.4.2014 bis: Übergabe Funktion Direktor BSS».

101 Die Verwaltungsratspräsidentin genehmigte den Antrag gemäss Vermerk auf dem Formular am 11. Dezember 2014 mit ihrer Unterschrift. Sie und der Direktor Personaldienst informierten den CEO mit Schreiben vom 11. Dezember 2014 (act. III/14) über den Entscheid. Das Schreiben enthält unter anderem die folgende Mitteilung:

«Seit Mai 2014 leiten Sie zusätzlich zu Ihren Aufgaben als CEO das Bürgerspital Solothurn. Zudem werden Sie ab Januar 2015 interimistisch auch noch die Verantwortung für die Ärztliche Direktion übernehmen. Diese Zusatzaufgaben üben Sie bis zur Wiederbesetzung dieser Funktionen aus.

Für die Zeit vom 1. Juli 2014 bis 30. Juni 2015, resp. bis zur Übergabe der Zusatzfunktion an einen neuen Stelleninhaber richten wir Ihnen eine

monatliche Funktionszulage von CHF 2'000.00 aus.»

3.3.2.3 Funktionszulage von September 2017 bis Dezember 2019

102 Die Funktionszulage für die Zeit ab dem 1. September 2017 beantragte der Direktor Personaldienste nicht mit dem Formular «Antrag Funktionszulage», sondern mit einem als «Aktennotiz» bezeichneten Dokument vom 29. September 2017 (act. III/13).

103 Mit dieser Aktennotiz wurde eine Funktionszulage nicht nur für den CEO, sondern auch eine monatliche Zulage von CHF 2'000.00 für eine weitere Person beantragt. Die Aktennotiz erwähnt unter dem Titel «Ausgangslage» die Kündigung des Direktors BSS per 30. November 2017 und dessen Krankschreibung ab Mitte August 2017. Zur «Direktion BSS ab 1.9.2017» wird, soweit den CEO betreffend, ausgeführt:

«Martin Häusermann übernimmt die Leitung des BSS, zusätzlich zu seiner Funktion als CEO»

104 Formell beantragt wird anschliessend, soweit den CEO betreffend, das Folgende:

«Entschädigung für die zusätzlichen Aufgaben in Form einer Funktionszulage, zusätzlich zu allfällig bereits bestehenden Marktlohn- und Funktionszulagen

Name	FuZu gültig ab	Betrag FuZu p.M.	Betrag FuZu p.a.
Häusermann Martin	1. September 2017	5'000.00	65'000.00»

105 Zum Zeitraum der Ausrichtung (Endtermin) enthält der Antrag im Gegensatz zum Antrag vom 8. Dezember 2014 gar keine Angaben.

106 Die Verwaltungsratspräsidentin genehmigte den Antrag unter dem Vermerk «Funktionszulagen. Genehmigt durch Verena Diener, Präsidentin des Verwaltungsrates» mit ihrer Unterschrift am 2. Oktober 2017.

107 Der Direktor Personaldienste und die HR-Managerin informierten den CEO mit Schreiben vom 9. Oktober 2017 (act. III/12) Bezug nehmend «auf das Gespräch betreffend Ihrer Übernahme zusätzlicher Aufgaben im Zusammenhang mit der Leitung des Bürgerspitals Solothurn». Sie teilten dem CEO das Folgende mit:

«Sie erhalten für die Zeit ab dem 1. September 2017 eine monatliche **Funktionszulage** von **CHF 5'000**.

Bei vorzeitiger Rückgabe der zusätzlichen Aufgaben entfällt die Funktionszulage mit sofortiger Wirkung.»

3.3.2.4 Funktionszulage ab Januar 2020

- 108 Die Funktionszulage für die Zeit ab dem 1. Januar 2020 wurde wiederum mit dem Formular «Antrag Funktionszulage» beantragt (act. III/11). Der Antrag ist auf den 3. November 2019 datiert und unter der Rubrik «Unterschrift Kst-Leiter/in» durch den Direktor Personaldienst mit dem Vermerk «i.A.» unterzeichnet.
- 109 Als «Funktion aktuell» ist auf dem Formular «CEO / Direktor Bürgerspital» vermerkt, unter «Funktion temporär/Zusätzliche Aufgaben» ist angegeben «CEO / Leitung medizinische Querschnittsfunktionen». Was diese «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen» genau beinhaltet, ist dem Formular nicht zu entnehmen.
- 110 Beantragt wurde eine Funktionszulage «von 1.1.2020 bis auf Weiteres», mit dem Vermerk:
«Bisherige Funktionszulage wird gestrichen und durch diese ersetzt. Keine Befristung».
- 111 Das Formular wurde in der Folge nicht dem Präsidium des Verwaltungsrats unterbreitet und trägt im Gegensatz zum Antrag vom 8. Dezember 2014 dementsprechend auch keine Unterschrift der Verwaltungsratspräsidentin. Handschriftlich vermerkt ist auf dem Formular unter der Rubrik «Berechnung Funktionszulage»:
«gemäss Entscheid des VR (VR-Sitzung vom 30.10.2019)».
- 112 Als «Betrag Funktionszulage» wird unter der Rubrik «Berechnung Funktionszulage» der Betrag von «CHF 45'000.00 p.a.» angegeben, was gerundet dem 13-Fachen der in der Tabelle in der Stellungnahme zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (vorne Ziffer 3.3.2.1) ausgewiesenen monatlichen Zulage von CHF 3'461.55 entspricht und diese eher ungewöhnlich ungerade Zahl erklärt.
- 113 Der Direktor Personaldienste und die HR-Managerin teilten dem CEO mit Schreiben vom 6. Dezember 2019 (act. III/10) das Folgende mit:
«Der Verwaltungsrat hat an seiner Sitzung vom 30. Oktober 2019 beschlossen, Ihnen für die Übernahme der Leitung der medizinischen Querschnittsfunktionen ab 1. Januar 2020 eine Funktionszulage auszurichten.
Sie erhalten für ab dem 1. Januar 2020 eine monatliche **Funktionszulage von CHF 3'462.55**, respektive **CHF 45'000.00 pro Jahr** ausbezahlt.
Die Funktionszulage wird solange ausgerichtet, wie Sie die Zusatzfunktion ausüben.
Die bisher ausbezahlte Funktionszulage für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn entfällt per 31. Dezember 2019, da Sie auf diesen Zeitpunkt die Leitung des Bürgerspitals Solothurn übergeben.»
- 114 Die Sitzung des Verwaltungsrats fand gemäss dem unterbreiteten Protokollauszug (act. III/22) allerdings nicht am 30. Oktober 2019, sondern am Donnerstag, 31. Oktober 2019, statt. Protokolliert ist zur Funktionszulage für den CEO das Folgende:
«Da der CEO ab 1. Januar 2020 zwar die Aufgabe als Direktor BSS abgeben wird, stattdessen aber neue Aufgaben vom Ärztlichen Direktor übernimmt, beschliesst der Verwaltungsrat einstimmig, die Funktionszulage neu auf 45'000,- CHF festzusetzen.»
- 115 Dieser Äusserung ist zu entnehmen, dass die im Formular erwähnte «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen» Aufgaben umfasst, die grundsätzlich der Ärztlichen Direktorin oder dem Ärztlichen Direktor obliegen würden. Näher umschrieben oder begründet wird dieser Aufgabenkreis im Protokoll oder in andern verfügbaren Unterlagen nicht. In den Akten findet sich einzig ein ausgefülltes Formular «Mutation Anstellung» (act. III/8), das wie das Formular «Antrag Funktionszulage» auf den 3. November 2019 datiert ist und unter der Rubrik «Änderung der Funktion» folgende Angaben enthält:
«Funktion alt CEO / Direktor Bürgerspital Solothurn gültig bis 31.12.2019
Funktion neu CEO / Direktor medizinische Querschnittsfunktionen gültig ab 01.01.2020
Erfahrungsanstieg (falls Mutation das Folgejahr betrifft) ☒ ja ☐ nein

Hinweis: Die Lohnfindung erfolgt durch den HR Manager / Nächste Vorrückung:»

- 116 Zur Rubrik «Nächste Vorrückung» und zur anschliessenden Rubrik «Begründung» finden sich keine Angaben.
- 117 Das Formular ist zweimal durch den damaligen Direktor Personaldienste unterzeichnet, einmal unter der Rubrik «Unterschrift Kst-Leiterin*» mit dem Vermerk «i.A.» und einmal unter der Rubrik «Unterschrift HR Manager/-in». Unter der Rubrik «Unterschrift Direktor/in» findet sich, anders als in dem im Dezember 2014 ausgefüllten Formular «Antrag Funktionszulage», wo an dieser Stelle die Verwaltungsratspräsidentin unterschrieben hatte, keine Unterschrift.

3.3.2.5 Abgegoltene Zusatzaufgaben

- 118 Zur Frage, in welchem Zeitraum der ehemalige CEO die mit den Funktionszulagen zusätzlich abgegoltenen Tätigkeiten tatsächlich wahrgenommen hat, sind den zur Verfügung gestellten Unterlagen keine expliziten Angaben zu entnehmen. Internet-Recherchen der Unterzeichnenden haben das Folgende ergeben:
- 119 Am 25. April 2014 berichtete das Schweizer Radio und Fernsehen SRF, der Direktor des Bürgerspitals Solothurn, der diese Funktion Anfang Februar 2014 angetreten hatte, habe auf das Ende seiner Probezeit hin per Ende April 2014 gekündigt. Die Leitung des Bürgerspitals übernehme «vorübergehend Martin Häusermann selber, der oberste Chef der Spitäler AG» (act VII/1).⁴⁵ Im Geschäftsbericht 2015 berichtete die Präsidentin des Verwaltungsrats, seit Mitte Juli 2015 sei «auch die Position des Direktors Bürgerspital Solothurn wieder vollamtlich besetzt»; der CEO habe «diese Funktion über ein Jahr interimistisch zusätzlich bekleidet», doch der Verwaltungsrat habe «im Februar 2015 Dr. Kurt Eichenberger als Direktor bestätigt».⁴⁶
- 120 Gemäss Mitteilung auf der Online-Plattform für das Gesundheitswesen Medinside vom 25. September 2017 (act. VII/3) nahm Kurt Eichenberger seine Funktion als neuer «Bürgerspital-Direktor» schliesslich während «rund zwei Jahren», aber ab Anfang September 2017 «nicht mehr wahr».⁴⁷ Am 2. Dezember 2019 kommunizierte die soH AG rückblickend, der «Chef der Solothurner Spitäler (soH)» habe das Bürgerspital nach der Krankschreibung von Kurt Eichenberger seit über zwei Jahren interimistisch geleitet». Neu werde Karin Bögli, die seit Frühjahr 2019 als Mitglied der Spitalleitung stellvertretende Direktorin des Spitals sei, per 1. Januar 2020 «die Leitung des Solothurner Bürgerspitals von Martin Häusermann übernehmen» (act. VII/2). Über die Beförderung der stellvertretenden Direktorin zur Direktorin BSS berichtete gleichentags ebenfalls Medinside (act. VII/4).⁴⁸
- 121 Diese Angaben stimmen, soweit dies nachvollzogen werden kann, mit der Ausrichtung der Funktionszulagen und deren Zeitraum überein. Nicht bekannt ist und soweit ersichtlich nicht öffentlich kommuniziert wurde, was die «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen» ab dem Jahr 2020 genau beinhaltete. Aktenkundig ist einzig, dass der CEO damit gemäss Protokoll der Verwaltungsratssitzung vom 31. Oktober 2019 (act. III/22) «neue Aufgaben vom Ärztlichen Direktor» übernahm. Ob diese «neuen Aufgaben» vorübergehender oder dauerhafter Natur waren, geht aus den verfügbaren Unterlagen nicht hervor. Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass sich verhältnismässig kurze Zeit nach der Übernahme dieser «neuen Aufgaben» durch den CEO Veränderungen in der Ärztlichen Direktion ergaben. Die Präsidentin des Verwaltungsrats teilte im Geschäftsbericht 2021 mit, die Geschäftsleitung habe unter anderem mit der

⁴⁵ <https://www.srf.ch/news/aargau-solothurn-zwei-direktoren-verlassen-die-solothurner-spitaeler-ag>, abgerufen am 22. April 2026.

⁴⁶ Geschäftsbericht soH AG 2015 (act. VIII/3), S. 3.

⁴⁷ <https://www.medinside.ch/post/solothurner-spitaeler-buergerspital-soh-kurt-eichenberger-abwesend>, abgerufen am 20. April 2026.

⁴⁸ <https://www.medinside.ch/post/neue-direktorin-buergerspital-solothurn>, abgerufen am 22. April 2026.

neuen Ärztlichen Direktorin «gerade im ärztlich/medizinischen Bereich an Profil gewonnen».⁴⁹ Über die Auswirkungen dieser Änderung auf die «neuen Aufgaben des CEO» ist nichts Näheres bekannt.

3.3.2.6 Schlussfolgerungen

- 122 Die Angaben zur Höhe der ausgerichteten Funktionszulagen in der Tabelle zur Antwort des Regierungsrats auf die Dringliche Interpellation Stephanie Ritschard (vorne Ziffer 3.3.2.1) werden durch die aktenkundigen Unterlagen grundsätzlich bestätigt, sind aber zu präzisieren.
- 123 Aus den Unterlagen zu den Funktionszulagen von CHF 5'000.00 pro Monat ab September 2017 und von CHF 3'461.55 pro Monat geht hervor, dass diese entsprechend dem 13. Monatslohn ebenfalls 13mal pro Jahr, gegebenenfalls pro rata temporis, ausbezahlt worden sind. Unter der (naheliegenden) Annahme, dass dies auch für die erste Funktionszulage ab Juli 2014 von CHF 2'000.00 pro Monat gilt, ergibt dies folgende Leistungen in Form von Funktionszulagen:
- 1. Juli 2014 bis 31. Juli 2015 (13 Mte.; CHF 26'000.00 p.a.) CHF 28'166.70
 - 1. September 2017 bis 31. Dezember 2019 (28 Mte.; CHF 65'000.00 p.a.) CHF 151'666.70
 - 1. Januar 2020 bis 31. Januar 2024 (49 Mte.; CHF 45'000.00 p.a.) CHF 183'750.00
- 124 Diese Zahlen sind, gerundet auf ganze Frankenbeträge, durch die Erhebung der BDO bestätigt worden.⁵⁰ Dementsprechend ist tatsächlich davon auszugehen, dass auch die erstmals gewährte Zulage von CHF 2'000.00 pro Monat 13mal pro Jahr ausbezahlt worden ist. Der CEO erhielt somit im Zeitraum Juli 2014 bis Januar 2024 zusätzlich zu der durch den Regierungsrat genehmigten pauschalen «Markt- und Funktionszulage» von anfänglich CHF 95'035.00 pro Jahr Funktionszulagen von insgesamt CHF 363'583.40.
- 125 Für die Zeiträume Juli 2014 bis Juli 2015 und September 2017 bis Ende 2019 erscheint einigermaßen klar, welche zusätzlichen Aufgaben oder Leistungen mit den Funktionszulagen jeweils abgegolten wurden. Nicht ersichtlich ist allerdings, weshalb der CEO für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn in den Jahren 2014 / 2015 eine Zulage von CHF 26'000.00 pro Jahr und für die gleiche Tätigkeit ab September 2017 eine Zulage von 65'000.00 pro Jahr, d.h. zweieinhalbfach so viel erhielt. Bemerkenswert ist dies nicht zuletzt deshalb, weil dem CEO im Dezember 2014 mitgeteilt worden war, er werde «zusätzlich zu Ihren Aufgaben als CEO des Bürgerspitals Solothurn [...] ab Januar 2015 interimistisch auch noch die Verantwortung für die Ärztliche Direktion übernehmen» (vorne Ziffer 3.3.2.2), wogegen im September und Dezember 2017 sowohl im Antrag – für den notabene nicht das vorgeschriebene Formular verwendet wurde – als auch in der Mitteilung an den CEO abgesehen von seiner angestammten Funktion als CEO der soH AG einzig noch von der «Leitung des BSS» die Rede war (vorne Ziffer 3.3.2.3). Aus den verfügbaren Unterlagen geht im Weiteren nicht wirklich klar hervor, was unter der ab Januar 2020 abgegoltenen «Leitung medizinische Querschnittsfunktion» genau zu verstehen ist und was der CEO mit der damit verbundenen Übernahme «neue[r] Aufgaben vom ärztlichen Direktor» zusätzlich leistete. Der ehemalige CEO selbst erwähnt in diesem Zusammenhang den Rettungsdienst, die Laboratorien, die Apotheken, das Institut für medizinische Radiologie sowie den rechtsmedizinischen Dienst der soH AG, ohne aber näher zu spezifizieren, was unter der Leitung dieser Aufgabenbereiche im Einzelnen zu verstehen ist (act. X/7, S. 3),
- 126 In diesem Zusammenhang fällt zudem auf, dass dem CEO einerseits gestützt auf den Beschluss des Verwaltungsrats vom 31. Oktober 2020 eine Funktionszulage von CHF 45'000.00 pro Jahr zugesprochen und andererseits gemäss dem Formular «Mutation Anstellung» (act. III/8) ein (in diesem Dokument zahlenmässig nicht bezifferter) Erfahrungsanstieg gewährt wurde oder werden

⁴⁹ Geschäftsbericht soH AG 2021 (act. VIII/9), S. 5.

⁵⁰ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 7 ff.

sollte, obwohl der CEO bereits zu Beginn seiner Anstellung höchstmöglichen Erfahrungszuschlag zum Grundlohn erhielt.

- 127 Zum Bewilligungsverfahren führt die BDO aus, die erste Funktionszulage sei «von Juli 2014 bis Juli 2015 ausbezahlt» worden,⁵¹ obwohl sie erst im Dezember 2014 beantragt und durch die damalige Verwaltungsratspräsidentin bewilligt wurde. Ob die Auszahlung tatsächlich bereits ab Sommer 2014 erfolgte, erscheint allerdings unklar. Nach der Erinnerung des ehemaligen CEO wurde die Zulage erst ab Ende 2014 teilweise rückwirkend ausbezahlt (act. X/7, S. 4).

3.3.3 *Recht*

3.3.3.1 Anspruch auf Funktionszulagen

- 128 Der Gesamtarbeitsvertrag regelt die Funktionszulagen in § 140 GAV wie folgt:

§ 140. Funktionszulage

¹ Arbeitnehmende, die vorübergehend, aber während mehr als zwei Monaten ununterbrochen Aufgaben einer höheren Funktion ausüben müssen, haben Anspruch auf eine Funktionszulage. Sie bemisst sich nach dem Umfang und den Anforderungen der übernommenen Aufgaben.

² Das Personalamt setzt auf Antrag des zuständigen Departementes die Funktionszulage fest. Für das Spitalpersonal ist der Spitaldirektor oder die Spitaldirektorin zuständig.

- 129 Dem klaren Wortlaut von § 140 Abs. 1 GAV ist zu entnehmen, dass ein Anspruch auf eine Funktionszulage nur besteht, wenn die betreffende Person «Aufgaben einer **höheren** Funktion» wahrnimmt. Unter einer «höheren Funktion» im Sinn dieser Bestimmung kann im Rahmen einer für die grammatikalische Auslegung gebotenen unbefangenen Betrachtung der Norm «nach dem Verständnis des Gesetzesadressaten [...], aber eben nicht des individuellen Adressaten mit seinen subjektiven Vorstellungen, sondern eines idealtypischen Adressaten, des ‘reasonable man’, des vernünftigen und korrekten Bürgers, der eine Rechtsnorm und ihr Umfeld unvoreingenommen betrachtet»,⁵² vernünftigerweise nur eine Funktion gemeint sein, die höher als die Funktion der anspruchsberechtigten Person eingereiht ist. Mit andern Worten: Die allfällige Wahrnehmung zusätzlicher Aufgaben, die üblicherweise von Personen auf gleicher oder tieferer Hierarchiestufe wahrgenommen werden, verleiht keinen Anspruch auf eine Funktionszulage.

- 130 Dem Wortlaut einer Vorschrift kommt nach allgemein anerkannten Regeln juristischer Interpretation grosses Gewicht zu.⁵³ Ein klarer und unzweideutiger Wortlaut ist für die rechtsanwendende Behörde dementsprechend grundsätzlich verbindlich.⁵⁴ Das Bundesgericht hat auch schon erwogen, eine Interpretation anhand anderer Auslegungselemente sei (nur) angezeigt «si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles».⁵⁵ Eine andere, vom Wortlaut abweichende Auslegung wäre nur angezeigt, wenn «triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt».⁵⁶ Solche triftigen Gründe bestehen nicht. Prof. Thomas Geiser, der im Auftrag des Personalamts § 140 Abs. 1 GAV nach anerkannten Methoden juristischer Auslegung, namentlich auch aufgrund systematischer, historischer und teleologischer Elemente⁵⁷ gutachterlich ausgelegt hat, kommt ebenfalls zum klaren Schluss,

⁵¹ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 9.

⁵² PETER FORSTMOSER/WALTER R. SCHLUEP, Einführung in die Rechtswissenschaft, Band I: Einführung in das Recht, Bern 1992, S. 430.

⁵³ BGE 114 Ia 25 E. 3c S. 28; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 134 f.

⁵⁴ BGE 122 III 26 E. 3c/aa S. 29.

⁵⁵ BGE 121 III 408 E. 4b S. 412.

⁵⁶ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 134.

⁵⁷ Zum anerkannten «Kanon der Auslegungsmittel» statt vieler AXEL TSCHENTSCHER, Grundprinzipien des Rechts. Einführung in die Rechtswissenschaft mit Beispielen aus dem schweizerischen Recht, Bern 2003, S. 108.

«dass Anspruch auf eine Funktionszulage nur haben kann, wer vorübergehend Funktionen wahrnimmt, die ordentlicherweise von einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin ausgeübt werden, die höher eingestuft ist, als der Ansprecher».⁵⁸

3.3.3.2 Freiwillige Leistung der Zulagen?

131 § 140 Abs. 1 GAV regelt dem Wortlaut nach den **«Anspruch auf eine Funktionszulage»**, d.h. ein subjektives Recht der Mitarbeitenden. Die Frage könnte gestellt werden, ob eine Funktionszulage unabhängig von einem Rechtsanspruch der Mitarbeitenden freiwillig ausgerichtet werden darf.

132 Diese Frage ist zu verneinen. Das Legalitätsprinzip gilt wie erwähnt auch für die Leistungsverwaltung und im Besonderen auch für personalrechtliche Leistungen. Wie auch Prof. Geiser in seiner gutachterlichen Stellungnahme ausführt, stellt «eine staatliche Leistung ohne Rechtsgrundlage mit Blick auf das Legalitätsprinzip eine rechtswidrige Handlung dar», womit – im Bereich des öffentlichen Personalrechts – namentlich auch «Lohnzahlungen ohne rechtliche Grundlage [...] rechtswidrig» sind.⁵⁹ Ein Ermessen der rechtsanwendenden Behörde kann in dieser Hinsicht nicht entnommen werden. Der GAV regelt die Zulagen und andere besondere Leistungen offenkundig abschliessend. Punktuell mögliche Ausnahmen oder Abweichungen werden jeweils explizit vorgesehen, so beispielsweise in §§ 20 und 21 PRV und in § 240 GAV. Es steht mithin nicht im Ermessen der soH AG, im GAV nicht vorgesehene Leistungen auszurichten, sofern nicht der Regierungsrat solche beschliesst (§ 21 Abs. 1 PRV). Ohne einen solchen Beschluss

«darf die soH AG ihren Arbeitnehmern keine Funktionszulagen ausrichten, wenn die im GAV festgelegten Voraussetzungen dar nicht erfüllt sind. [...] Es fehlt [...] die Rechtsgrundlage für die Ausrichtung. Eine entsprechende Leistung verstiesse gegen das Legalitätsprinzip».⁶⁰

3.3.3.3 Zuständigkeiten und Verfahren

133 Zuständig für Funktionszulagen «für das Spitalpersonal» im Allgemeinen ist «der Spitaldirektor oder die Spitaldirektorin» (§ 140 Abs. 2 Satz 2 GAV). Diese Bestimmung kann vernünftigerweise nur für Funktionszulagen für Mitarbeitende gelten, die der Spitaldirektion hierarchisch untergeordnet sind (ob unter der Spitaldirektion in diesem Zusammenhang die oder der CEO oder die Direktion einzelner Spitäler zu verstehen ist, mag im vorliegenden Fall offenbleiben⁶¹). Klar ist aber auf jeden Fall, dass für die Bewilligung von Funktionszulagen für die Mitarbeitenden der Solothurner Spitäler AG die soH AG selbst und nicht etwa das kantonale Personalamt zuständig ist (§ 19 Abs. 1 und Abs. 2 lit. I PRV). Da das kantonale Personalrecht die interne Organisation der soH AG nicht näher regelt, richtet sich die Zuständigkeit nach den organisationsrechtlichen Grundlagen der soH AG.

134 Die den Unterzeichnenden vorliegenden Statuten der Solothurner Spitäler in der Fassung vom 2. Dezember 2021 (act. III/1) und vom 29. April 2025 (III/25) und sowie Organisationsreglement der Solothurner Spitäler AG, Solothurn, vom 11. Januar 2006 (act. III/26 und III/27) selbst regeln diesen Punkt nicht. Ziff. 3.2 des Organisationsreglements sieht lediglich in allgemeiner Weise vor, dass der CEO auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten durch den Verwaltungsrat angestellt und entlassen wird und der oder dem VRP direkt unterstellt ist.

135 Die Statuten beauftragen den Verwaltungsrat indes sowohl in der Fassung von 2021 als auch in der Fassung von 2025 nicht nur mit dem Erlass des aktienrechtlich üblichen Organisationsreglements (Art. 716b OR), sondern ebenso mit dem Erlass eines Reglements «über die Führung und

⁵⁸ GEISER, Gutachten (act. V/7), Ziff. 2.17.

⁵⁹ THOMAS GEISER, Stellungnahme zur Rückforderung und Haftung für zu viel bezahlten Lohn vom 20. Januar 2026 (act. V/11), Ziff. 6.3 und 4.2.

⁶⁰ GEISER, Gutachten (act. V/7), Ziff. 2.22.

⁶¹ Generell dazu RALPH TRÜMLER, Stellungnahme / Expertenmeinung zur Frage der Einhaltung personalrechtlicher Vorgaben bei Kaderangehörigen der Solothurner Spitäler AG (soH AG) in den vergangenen Jahren zuhanden des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung der Solothurner Spitäler AG (act. V/1), Rz. 36 ff.

Kontrolle des Unternehmens (Corporate Governance-Reglement)», das «allgemein anerkannten Standards Rechnung» trägt (§ 21 Abs. 3 Satz 2 Statuten). Das gestützt auf diese Bestimmung erlassene Funktionendiagramm des Verwaltungsrats vom 11. Januar 2006, im Untertitel als «Corporate Governance-Reglement» bezeichnet, bildet gemäss Ingress einen integrierenden Bestandteil des Organisationsreglements. Das Funktionendiagramm sieht in der Fassung vom 29. Oktober 2020 vor, dass die oder der VRP über die Festlegung des Lohns und von «Entschädigungen (im vorgegebenen Rahmen des GAV und der Zuständigkeitsverordnung)» der oder des CEO entscheidet und den Verwaltungsrat informiert⁶² (nach der aktuellen, im vorliegenden Fall aber nicht anwendbaren Fassung des Funktionendiagramms vom 24. November 2024 obliegt dieser Entscheid neu dem Verwaltungsrat, wobei der oder dem VRP ein Antrags- und Mitwirkungsrecht zukommt⁶³).

- 136 Das Verfahren für die Bewilligung von Funktionszulagen nach § 140 GAV richtet sich nach der Prozessbeschreibung «F06-04-01_R_Funktionszulage» der soH (act. III/32). Die Prozessbeschreibung enthält auch materielle Vorgaben für die Zulage und sieht entsprechend § 140 Abs. 1 GAV vor, dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter «vorübergehend und mehr als 2 Monate eine höhere Funktion» ausüben muss. Die Ausrichtung der Funktionszulage muss aber andererseits «auf max. 1 Jahr befristet sein».
- 137 Funktionszulagen sind gemäss der Prozessbeschreibung mit dem vorgegebenen Formular «Antrag Funktionszulage» zu beantragen. Der Antrag ist durch die Kostenstellenleitung auszufüllen, welche die Unterschrift der Direktion einholt und das Formular an HRM» sendet. Die HR-Managerin oder der HR-Manager (HRM) bespricht die zusätzlich zu übernehmenden Funktionen mit der Kostenstellenleitung anhand der Stellenbeschriebe und legt den prozentualen Anteil fest, vollzieht die «Lohnüberführung» und berechnet die Funktionszulage. BAK kontrolliert die Berechnung, unterzeichnet das Formular und retourniert dieses an HRM. HRM informiert die Kostenstellenleitung, unterzeichnet die Bestätigung, holt die Unterschrift der Kostenstellenleitung ein und verschickt die Bestätigung, offenbar zusammen mit der Standortadministration (im Workflow ist vermerkt: «HRM / StaO-Admin»).
- 138 Das Formular «Antrag Funktionszulage» (act. III/33) enthält drei Teile, die durch die Kostenstellenleitung und die HR-Managerin oder den HR-Manager (HRM) auszufüllen sind. Durch die Kostenstellenleitung anzugeben sind die «Funktion aktuell» und die «Funktion temporär/Zusätzliche Aufgaben», die Dauer der Ausrichtung sowie eine Begründung. Zur Dauer enthält das Formular, entsprechend der Vorgabe in der Prozessbeschreibung, folgende Bemerkung:
- «Befristung (über 2 Monate bis max. 1 Jahr) von: bis: ...»
- 139 Dem Antrag der Kostenstellenleitung Antrag ist die «Stellenbeschreibung Funktion temporär» beizufügen. Der Antrag ist durch diese («Unterschrift Kst-Leiter/-in») und durch die Direktion («Unterschrift Direktor/-in») mit Angabe des Datums zu unterzeichnen. Zur «Unterschrift Kst-Leiter/-in» ist mit einem Stern vermerkt «Ärztenschaft=Chefärzte / Pflege=Ressortleitung / Administration & Betrieb=Bereichsleitung», zur «Unterschrift Direktor/-in» ist vermerkt: «Bei GL-Mitgliedern: Unterschrift VRP»).
- 140 Durch die oder den «HR-Manager/in» (HRM) sind die Teile «Berechnung Funktionszulage» und «Überprüfung Funktionszulage» auszufüllen. Anzugeben sind zur Berechnung der Zulage die Lohnklassen für die «Funktion aktuell» und die «Funktion temporär». In dem im Dezember 2014 verwendeten Formular war nach der Zeile zur «Funktion aktuell» noch eine Angabe zu «E/N ...» erforderlich. Das im Dezember 2019 verwendete Formular enthält wie die aktuelle den Unterzeichneten zugestellte Fassung vom 23. September 2024 zur Berechnung des Betrags der

⁶² Funktionendiagramm («Corporate Governance-Reglement») der Solothurner Spitäler AG, Solothurn, vom 11. Januar 2006, Stand 29. Oktober 2020 (act. III/29), S. 5.

⁶³ Funktionendiagramm («Corporate Governance-Reglement») der Solothurner Spitäler AG, Solothurn, vom 11. Januar 2006, Stand 28. November 2024 (act. III/30), S. 5

Zulage die folgende Formel:

«Betrag:
(E01 – E00 der LK Funktion aktuell) x
(LK Funktion temporär – LK Funktion aktuell)»

- 141 Anzugeben sind im Teil «Berechnung Funktionszulage» anschliessend der prozentuale Anteil der Funktionszulage und der berechnete Betrag. Die Berechnung ist durch HRM mit Angabe des Datums zu unterzeichnen; ihr ist das «Formular Lohnklassen-Überführung» beizulegen.

3.3.4 Beurteilung

- 142 Die rechtlichen Voraussetzungen für die zusätzlich zu der im Anstellungsvertrag vereinbarten pauschalen «Markt- und Funktionszulage» ausgerichteten Funktionszulagen waren im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Der CEO war (zulässigerweise) in der höchsten Funktion eingereiht und in der höchsten Lohnklasse eingestuft und konnte dementsprechend naturgemäss keine zusätzlichen «Aufgaben einer **höheren** Funktion» wahrnehmen. Der Auslegung im Gutachten Prof. Geiser (vorne Ziffer 3.3.3.1) ist in dieser Hinsicht nichts beizufügen. Die durch Prof. Trümpler als Alternative ebenfalls in Betracht gezogene, aber nicht näher begründete Auslegung, wonach unter «Aufgaben einer höheren Funktion» allenfalls auch generell Aufgaben verstanden werden könnten, «die einer Kaderstufe zugehören»,⁶⁴ womit «auch für die Stufe des CEO der soH AG [...] bei Übernahme weiterer Funktionen bzw. Aufgaben entsprechende Zulagen in Frage» gekommen wären,⁶⁵ lässt sich bei näherer Betrachtung nicht halten. Gegen diese Auslegung spricht zunächst der im Normtext verwendete Komparativ, aus dem vernünftigerweise geschlossen werden muss, dass die «höhere Funktion» der Funktion der anspruchsberechtigten Person hierarchisch übergeordnet sein muss. Hinzu kommt, dass das StPG, die PRV und GAV diesen Begriff in anderem Zusammenhang nicht verwenden, sondern da, wo bestimmte Kaderfunktionen angesprochen werden, entweder konkrete Bezeichnungen verwenden und die infrage stehenden Funktionen oder Lohnklassen jeweils explizit nennen (§§ 2 Abs. 3, 18 Abs. 4, 23 und 26^{bis} StPG, §§ 2 Abs. 1, 13 Abs. 2 und 21 PRV, §§ 199 und 249 ff. GAV) oder Begriffe wie «oberes Kader» (heute aufgehobener § 134 Abs. 1^{bis}; vgl. hinten Ziffer 3.3.3.3) oder «oberstes Kader» (§ 80^{bis} Abs. 1 GAV), aber nie einen unbestimmten Begriff wie «höhere Funktion» verwenden.
- 143 Dass mit der «höheren Funktion» gemäss § 140 Abs. 1 GAV eine Funktion gemeint sein muss, die höher als diejenige der anspruchsberechtigten Mitarbeitenden eingereiht ist, ist überdies auch aus der Tatsache ersichtlich, dass die Zulage gemäss dem Formular «Antrag Funktionszulage» unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lohnklassen zu berechnen ist (vorne Ziffer 3.3.3.3). Auch die soH AG selbst verstand oder versteht unter «Aufgaben einer höheren Funktion» offenkundig nicht nur Aufgaben von Kaderfunktionen. Sie richtete Funktionszulagen nicht selten für Aufgaben aus, die nicht Personen in einer Kaderfunktion obliegen (hinten Ziffer 6.3).
- 144 Die ausgerichteten Funktionszulagen müssen unter diesen Umständen im Einklang mit dem Gutachten Prof. Geiser als (klar) unzulässig bezeichnet werden. Diese Beurteilung deckt sich mit den Feststellungen der BDO vom 13. März 2026, wo ausgeführt wird:
- «Die vom Regierungsrat genehmigten Anstellungsbedingungen wurden [...] nicht eingehalten. Es wurden während der Anstellungsdauer Funktionszulagen im Betrag von total CHF 363'584 ausgerichtet, welche die Entschädigung gemäss den durch den Regierungsrat genehmigten Anstellungsbedingungen übersteigen und welche nicht den im GAV vorgesehenen Regelungen zur Funktionszulage entsprechen. Ebenfalls wurden die durch die soH vorgesehenen Unterschriftskompetenzen nicht eingehalten.»⁶⁶

⁶⁴ TRÜMLER, Stellungnahme (act. V/1), S. 19.

⁶⁵ TRÜMLER, Stellungnahme (act. V/1), S. 20.

⁶⁶ BDO, Nachtrag (act. V/4)V, S. 10.

- 145 Zum gleichen Ergebnis kam ebenso die Kantonale Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Schwerpunktprüfung 2024 (dazu hinten Ziffer 6.2). Im Prüfbericht vom 7. August 2024 (act. VI/4) wird ausgeführt, aufgrund der verfügbaren Unterlagen sei nicht zu
- «erkennen, dass die Funktionszulage auf der Übernahme von Aufgaben einer höheren Funktion basiert. Es wurden zusätzliche Aufgaben übernommen. Folglich liegt auch kein Nachweis vor, ob die Höhe der Funktionszulage dem Umfang und Anforderungen der übernommenen Aufgaben entspricht (§ 140 Abs. 1 GAV)».⁶⁷
- 146 Über § 140 GAV hinausgehende Zulagen für die Übernahme besonderer Funktionen hätte einzig der Regierungsrat beschliessen können (§ 21 Abs. 1 PRV). Darauf nimmt offenbar auch der Prüfbericht der Finanzkontrolle Bezug. Die Finanzkontrolle führt darin aus, die Zulage hätte «für den CEO gestützt auf PRV vom Regierungsrat und nicht vom Verwaltungsrat [...] beschlossen werden sollen»; der Abgleich mit dem Funktionendiagramm (Corporate Governance-Reglement) der soH AG habe
- «in Bezug auf die Genehmigung der Funktionszulage eine Abweichung zur PRV gezeigt. Das Dokument der soH führt den Verwaltungsrat als genehmigendes Organ für den CEO auf. Nach unserer Auslegung des PRV steht diese Kompetenz dem Regierungsrat zu».⁶⁸
- 147 Diese Ansicht vertraten offenkundig mindestens teilweise auch für die soH AG tätige Personen. Aktenkundig ist beispielsweise, dass der langjährige externe Rechtsberater für personalrechtliche Fragen dem Anspruch auf eine Funktionszulage ausdrücklich entgegenhielt, für eine solche Zulage bestehe «per se keine rechtliche Grundlage», weil «eine Funktionszulage nur für die vorübergehende Übernahme zusätzlicher Aufgaben einer höheren Funktion ausgerichtet werden kann (vgl. § 140 GAV)» (act. IX/400, S. 3). Der Verwaltungsrat der soH AG entgegnet, die Äusserung entspreche einem «im Interesse der soH eingenommenem Prozessstandpunkt bei der Abwehr von Ansprüchen» einer ehemaligen Mitarbeiterin und habe «im vorliegenden Zusammenhang keinerlei Relevanz» (act. X/3, S. 4) – was allerdings auch bedeuten würde, dass im Rahmen eines Auftrags der soH AG aus taktischen Gründen bewusst unzutreffende Rechtsbehauptungen erhoben worden wären.
- 148 Angesichts der klaren Regelung in § 140 Abs. 1 GAV, aber auch der Vorgaben im Formular «Antrag Funktionszulage» und nicht zuletzt der einhelligen Beurteilung verschiedener beteiligter Personen und Stellen ist aus der Sicht der Unterzeichnenden nicht nachvollziehbar, dass die soH AG dem ehemaligen CEO Funktionszulagen ausrichtete, obwohl dieser offenkundig keine «Aufgaben einer höheren Funktion» wahrnahm – dies notabene, obwohl er bereits mit dem «Vertragslohn» eine ausdrücklich als «**Markt- und Funktionszulage**» bezeichnete Zulage von immerhin gut CHF 95'000.00 pro Jahr und damit gemäss den Erhebungen der BDO in der Summe Zulagen zwischen 54 und 71 Prozent des Grundlohns und des Erfahrungsanteils erhielt.⁶⁹
- 149 Durchwegs missachtet wurde zudem die weitere Vorgabe in § 140 Abs. 1 GAV, wonach eine Funktionszulage nur für die «vorübergehende» Wahrnehmung besonderer Aufgaben zulässig ist. Die Vorgabe in der Prozessbeschreibung und im Formular «Antrag Funktionszulage», die zu den rechtlich verbindlichen «betrieblichen Weisungen und Regelungen» im Sinn des Anstellungsvertrags zu rechnen ist, schreibt in Konkretisierung dieses Grundsatzes vor, dass eine Funktionszulage nur für befristete Zeit, längstens für ein Jahr, beantragt und bewilligt werden kann. Der Antrag für die erste Zulage in den Jahren 2014 / 2015 enthielt noch eine – allerdings verhältnismässig vage – Angabe zur Befristung («von: 1.4.2014 bis: Übergabe Funktion Direktor BSS»; vorne Ziffer 3.3.2.2), die späteren Anträge enthielten dazu keine konkreten Angaben mehr. Der Antrag

⁶⁷ KANTONALE FINANZKONTROLLE, Solothurner Spitäler AG – Bericht über die Schwerpunktprüfung 2024 vom 7. August 2024 (act. VI/4), S. 4.

⁶⁸ FINANZKONTROLLE, Bericht Schwerpunktprüfung (act. VI/4), S. 4.

⁶⁹ BDO, Nachtrag (act. V/4) S. 10

vom 3. November 2019 sieht im Gegenteil ausdrücklich «Keine Befristung» vor (vorne Ziffer 3.3.2.4). Alle Funktionszulagen wurden in der Folge tatsächlich, teilweise weit, über die zulässige Maximaldauer hinaus gewährt, die im Jahr 2014 bewilligte Zulage während 13 Monaten, die im Jahr 2017 bewilligte Zulage während mehr als zwei Jahren und die im Jahr 2019 bewilligte weitere Zulage während mehr als vier Jahren. Von September 2017 bis Ende Januar 2024 erhielt der ehemalige CEO mithin ununterbrochen eine Funktionszulage. Auch die Kantonale Finanzkontrolle ist zum Ergebnis gelangt, dass «die Erteilung einer Funktionszulage von mehr als einem Jahr den soH-internen Prozessen und dem Antragsformular» widerspricht,

«welches eine Befristung der Funktionszulage auf maximal ein Jahr definiert. Auf welcher Grundlage diese Befristung erfolgte, ist für uns unklar. Der GAV weist zudem in § 140 auf die vorübergehende Ausübung hin».⁷⁰

- 150 Die Ausrichtung einer – zulässigen! – Funktionszulage für mehr als ein Jahr wäre wohl nicht a priori ausgeschlossen, erfordert aber nach der Prozessbeschreibung einen neuen Antrag und einen neuen Beschluss der zuständigen Stelle. Im vorliegenden Fall lag (auch) ein solcher Beschluss offenbar nicht vor. Auf jeden Fall kann aber eine Aufgabe, für die eine Zulage während mehr als zwei oder gar mehr als vier Jahren ausgerichtet wird, nicht mehr als «vorübergehend» (§ 140 Abs. 1 GAV) bezeichnet werden. Auch unter diesem Gesichtswinkel muss die ausgerichtete Funktionszulage als rechtswidrig bezeichnet werden.
- 151 Anzumerken ist im Weiteren, dass die Funktionszulagen nach § 140 GAV auch nicht die einzig mögliche Entschädigung für mögliche Zusatzbelastungen sind. Der CEO erhielt namentlich zusätzlich zu einem ausserhalb des GAV vereinbarten Lohn regelmässig einen Leistungsbonus (hinten Ziffer 3.4.1).
- 152 Die Tatsache, dass die soH AG auch in andern Fällen nicht selten Funktionszulagen ausgerichtet hat oder ausrichtet (dazu hinten Ziffer 6), ändert an dieser Beurteilung nichts. Massgebend für die Zulässigkeit einer Leistung ist die gesetzliche oder gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben anderweitig rechtsverbindlich festgelegte Regelung (GAV), nicht die tatsächlich geübte Praxis.
- 153 Entsprechendes gilt für die Kritik des Verwaltungsrats der soH AG, die durch die Unterzeichnenden (und auch die durch den Gutachter Prof. Geiser und die Kantonale Finanzkontrolle) vertretene Ansicht sei «tendenziös» und blende den Umstand, dass «Funktionszulagen in den Spitälern in Bern, Luzern und Aargau sehr wohl auch für die Übernahme zusätzlicher Aufgaben entrichtet wurden und werden [...], ungeachtet ihrer Relevanz für den Wettbewerb um Fachkräfte vollständig aus» (act. X/3, S. 4). Zu beurteilen sind Funktionszulagen nach dem hier anwendbaren öffentlichen Personalrecht des Kantons Solothurn, nicht entsprechende Vergütungen in andern Kantonen aufgrund anders lautender Rechtsgrundlagen.
- 154 Abgesehen von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Funktionszulagen war auch das Verfahren der Bewilligung nicht einwandfrei. Für den Antrag im September 2017 wurde nicht das vorgeschriebene Formular «Antrag Funktionszulage» verwendet; dementsprechend fehlten verschiedene verlangte Angaben und Unterschriften. Der Antrag aus dem Jahr 2019 wurde nicht, wie gemäss Formular vorgeschrieben, durch die Kostenstellenleitung, sondern dreimal durch den damaligen Direktor Personaldienste unterzeichnet. Zu welchem Zeitpunkt genau die Funktionszulage im Jahr 2014 jeweils ausbezahlt wurde, ist nicht aktenkundig. Die BDO hält dazu wie erwähnt fest, die Zulage sei «von Juli 2014 bis Juli 2015 ausbezahlt worden».⁷¹ Sollte sie tatsächlich bereits ab Juli 2014 ausbezahlt worden sind, wäre dies bis zum Beschluss der Verwaltungsratspräsidentin vom Dezember 2014 ohne hinreichende Rechtsgrundlage erfolgt, womit die Zulage auch unter diesem Gesichtswinkel unzulässig gewesen wäre.
- 155 Zu den abgegoltenen Tätigkeiten fällt wie erwähnt auf, dass der CEO für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn in den Jahren 2014 / 2015 und die zusätzliche interimistische Leitung der

⁷⁰ FINANZKONTROLLE, Bericht Schwerpunktprüfung (act. VI/4), S. 4.

⁷¹ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 9.

ärztlichen Direktion ab Januar 2015 eine Zulage von CHF 26'000.00 pro Jahr, aber ab September 2017 – ohne Verwendung des vorgeschriebenen Antragsformulars mit allen erforderlichen Unterschriften – ohne ersichtlichen Grund allein für die Leitung des BSS eine Zulage von 65'000.00 pro Jahr, d.h. das Zweieinhalbfache erhielt (vorne Ziffer 3.3.2.6).

156 Fragen können auch zu den ab dem Jahr 2020 abgegoltenen Leistungen des CEO gestellt werden. Dass eine Person wie er mit wirtschaftswissenschaftlichem Hintergrund und schwergewichtiger Tätigkeit im Bereich Finanzen und Controlling⁷² in einer Organisation mit zahlreichen hoch qualifizierten Ärztinnen und Ärzten während vier Jahren die «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen» und «neue Aufgaben vom Ärztlichen Direktor» übernimmt, liegt jedenfalls nicht gerade auf der Hand. Der ehemalige CEO ist nach eigenen Angaben durch den Verwaltungsrat angefragt worden, ob er sich die Übernahme dieser Aufgaben zutraue (act. X/7, S. 5). Auf jeden Fall konnte nach dem Ausscheiden des CEO aus dem Dienst der soH AG Ende Januar 2024 offenbar ohne Weiteres auf diese Zusatzaufgaben verzichtet werden (dazu auch hinten Ziffer 4).

3.4 Leistungsbonus

3.4.1 Sachverhalt

157 Der Anspruch des CEO auf einen Leistungsbonus richtete sich gemäss dem Anstellungsvertrag «nach den Bestimmungen des GAV» (vorne Ziffer 3.1.1). Gemäss einer nicht näher bezeichneten, eher rudimentären Zusammenstellung «Lebo Martin Häusermann», die offenbar von den SoH AG stammt (act. III/18), wurden dem CEO in den Jahren 2014 bis 2024 die folgenden Leistungsboni ausgerichtet:

- im Jahr 2014 CHF 15.000.00,
- in den Jahren 2015 bis 2017 jeweils je CHF 32.000.00 pro Jahr,
- im Jahr 2018 CHF 16.000.00,
- in den Jahren 2019 bis 2023 jeweils je CHF 18.500.00 pro Jahr und
- im Jahr 2024 CHF 15.400.00.

158 Diese Zahlen entsprechen im Wesentlichen den durch die BDO erhobenen Angaben, mit dem Unterschied, dass der Leistungsbonus von CHF 16.000.00 nach Angaben der BDO nicht im Jahr 2018, sondern im Jahr 2019 ausgerichtet wurde, die vorangehenden Jahrzahlen gegenüber den Angaben in der erwähnten Zusammenstellung um 1 verschoben sind (2015 bis 2018 anstatt 2014 bis 2017) und der CEO im Jahr 2014 zusätzlich einen Leistungsbonus von CHF 10.000.00 erhielt. Nach Angaben der BDO erhielt der CEO somit im Zeitraum 2014 bis 2024 Leistungsboni in der Höhe von insgesamt CHF 226'400.00.⁷³

159 Zum Grundlohn mit Erfahrungszuschlag, zum gesamten «Vertragslohn» gemäss Anstellungsvertrag und zu den Leistungsboni im Verhältnis zu diesen Lohnbestandteilen ergibt sich aufgrund der durch die BDO erhobenen Zahlen (vorne Ziffer 3.2.1) das folgende Bild, das abgesehen von kleinen Rundungsdifferenzen auch den Zahlen im Nachtrag zum Bericht der BDO entspricht:⁷⁴

Lohnbestandteil	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Grundlohn mit Erfahrungszuschlag	37'494.15	224'965.00	224'965.00	224'965.00	224'965.00	224'965.00
Total «Vertragslohn»	53'333.40	320'000.20	320'000.20	320'000.20	320'000.20	320'000.20
Leistungsbonus		10'000.00	15'000.00	32'000.00	32'000.00	32'000.00

⁷² <https://www.srf.ch/news/aargau-solothurn-solothurner-spitaeler-bekommen-neuen-chef>, abgerufen am 23. April 2026.

⁷³ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 11 f.

⁷⁴ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 12.

LB in % Grundlohn mit Erfahrungszuschlag	--	4.445 %	6.668	14.224 %	14.224 %	14.224 %
LB in % «Vertragslohn»	--	3.125 %	4.687 %	10 %	10 %	10 %

Lohnbestandteil	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Grundlohn mit Erfahrungszuschlag	227'214.65	227'214.65	227'214.65	227'214.65	230'622.60	215'632.10
Total «Vertragslohn»	323'200.15	323'200.15	323'200.15	323'200.15	328'047.85	306'724.90
Leistungsbonus	16'000	18'500	18'500	18'500	18'500	15'400
LB in % Grundlohn mit Erfahrungszuschlag	7.042 %	8.142 %	8.142 %	8.142 %	8.022 %	7.142 %
LB in % «Vertragslohn»	4.950 %	5.724 %	5.724 %	5.724 %	5.639 %	5.021 %

160 Ob insbesondere die Angaben zum letzten, im Juni 2024 ausbezahlten Bonus ganz genau zutreffen, erscheint nicht restlos klar. Die BDO erwähnt in ihrem Bericht, für dieses Jahr sei «ein LEBO-Anspruch pro rata temporis berechnet» worden. Aktenkundig ist, dass der Verwaltungsratspräsident der Leiterin HR Service Center mit E-Mail vom 23. Mai 2024 (act. III/19) mitteilte, er möchte

«Martin Häusermann für die Zeitdauer vom 1. April 2023 bis 31. Januar 2024, d.h. für 10. Monate, pro rata temporis (Ziff. 5 der Vereinbarung zwischen der soH AG und Martin Häusermann vom 25. Januar 2024) gestützt auf eine Qualifikation mit A++ einen Lebo von Fr. 18'500 (Jahres-Lebo) zukommen lassen.»

161 Die Qualifikation «A++» entspricht nach Anhang B «Zielvereinbarung und Beurteilung der Zielerreichung» zum soH AG-internen Dokument «Allgemeine Anstellungsbedingungen für Chef- und Leitende Ärztinnen und Ärzte der Solothurner Spitäler AG» (act. 215) der bestmöglichen Beurteilung «ausgezeichnet».

162 Auf der E-Mail des Verwaltungsratspräsidenten findet sich die folgende handschriftliche Notiz einer unbekannten Person, vermutlich der Leiterin HR Service Center:

«10 Monate = CHF 15'416.70»

163 Welcher Betrag am 30. Juni 2024 tatsächlich genau ausbezahlt wurde, ist aufgrund der verfügbaren Unterlagen nicht aktenkundig. Der ehemalige CEO erklärt, er habe den durch die BDO erwähnten Betrag von CHF 15'400.00 erhalten (act. X/7, S. 5).

164 Zur Beurteilung der Leistungen des CEO als Grundlage für die Leistungsboni ist den verfügbaren Akten wenig zu entnehmen. Die BDO beschreibt das Ergebnis ihrer Abklärungen im Nachtrag vom 13. März 2026 zu ihrem Prüfbericht wie folgt:

«Die Dokumentationen zum Beurteilungsgespräch (BEG) 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 und 2017/2018 sind vorliegend. Diese wurden zudem von der vorgesetzten Person unterzeichnet. Im BEG 2018/2019, unterzeichnet 18.11.2019, wurde keine Beurteilung vorgenommen mit der Begründung einer zeitlichen Überschneidung verschiedener Geschäfte. Die Beurteilung soll daher erst im Frühling 2020 erfolgen. In der LEBO-Liste 2019 ist eine Beurteilung A++ vermerkt und im Juni 2019 wurde ein LEBO von CHF 16'000 ausbezahlt. Für das Jahr 2019 liegt keine Beurteilung vor und es kann somit nicht mit Sicherheit bestätigt werden, dass die für den LEBO relevante Beurteilung stattgefunden hat. Ansonsten gibt es bezüglich Beurteilungsprozess (unter Berücksichtigung der Aussage der soH, dass das BEG für die Jahre 2020 und 2021 durchgeführt wurde) keine weiteren Auffälligkeiten. Eine Dokumentation des Gesprächs im Frühling 2020 ist uns nicht vorliegend. Für den LEBO der Jahre 2020 und 2021 ist in SAP keine Dokumentation zum Beurteilungsgespräch (BEG) abgelegt, was grundsätzlich für die Auszahlung des LEBO unumgänglich ist. Gemäss Abklärungen mit dem HR-Servicecenter der soH erwies sich dies, gemäss erhaltenen Aussagen, als Systemfehler. Das BEG wurde gemäss Aussagen der soH in beiden Jahren 2020 und 2021 durchgeführt und die Bewertung A++ ist auf der LEBO-Kaderliste erfasst. In den Jahren 2022 – 2023 liegt die

Dokumentation vor. Für das Jahr 2024 wurde der LEBO im Rahmen der Austrittsvereinbarung geregelt.»⁷⁵

165 Der ehemalige CEO bemerkt dazu seinerseits, er habe in seinem Personaldossier beidseitig unterzeichnete Dokumente zu den Beurteilungsgesprächen für die Jahre 2015/2016 bis 2021/2022 vorgefunden; das BEG 2022/2023 habe ebenfalls stattgefunden, dazu sei ihm die Beurteilung schriftlich mitgeteilt worden (act. X/7, S. 3).

166 Die rechtlichen Vorgaben zum Leistungsbonus änderten wiederholt (hinten Ziffer 3.4.2). Mit Schreiben vom 14. November 2013 (act. III/9) wurde dem CEO mitgeteilt, dass der Gesamtarbeitsvertrag aufgrund der Verhandlungen der Gesamtarbeitsvertragskommission unter anderem mit einem neuen § 43^{bis} und einem neuen § 134 Abs. 1^{bis} ergänzt werde. § 134 Abs. 1^{bis} wird in diesem Schreiben wie folgt wiedergegeben:

^{1bis} Beim oberen Kader gemäss § 43^{bis} Absatz 1 beträgt der individuell mögliche Leistungsbonus höchstens 10 % der im Einzelfall massgebenden Summe vom Grundlohn, Erfahrungszuschlag und 13. Monatslohn. Zur Ausrichtung des Leistungsbonus stehen höchstens 5 % der Lohnsumme, die sich aus der Gesamtheit der individuellen Löhne des obersten Kaders ergibt, zur Verfügung.

167 Das an die Privatadresse des CEO adressierte Schreiben wurde im Namen der soH bemerkenswerterweise durch den CEO selbst sowie durch den Direktor Personaldienste unterzeichnet. Der ehemalige CEO erklärt dazu, es habe sich um einen Standardbrief gehandelt, der «allen entsprechenden Mitarbeitenden an ihre Privatadresse versandt» worden sei (act. X/7, S. 5).

168 Mit Schreiben vom 5. März 2019 (act. III/7) wurde dem CEO mitgeteilt, der Kantonsrat habe die Gesamtarbeitsvertragskommission angewiesen, «die Verdoppelung des Leistungsbonus (LEBO) beim oberen Kader rückgängig zu machen», worauf die §§ 43^{bis} und 134 Abs. 1^{bis} des Gesamtarbeitsvertrags angepasst worden seien. Dementsprechend werde «ab der per 1.4.2018 begonnenen neuen Lebo-Periode die Verdoppelung des Lebo für das obere Kader aufgehoben» und sei der CO «wieder allen übrigen Mitarbeitenden gleichgestellt». Auch dieses Schreiben wurde für die soH AG wiederum durch den CEO selbst sowie durch den Direktor Personaldienste unterzeichnet.

3.4.2 *Recht*

169 Der Gesamtarbeitsvertrag regelte den Leistungsbonus in der ursprünglichen Fassung in § 134 GAV wie folgt:

§ 134. Leistungsbonus

¹ Der Leistungsbonus beträgt höchstens 5% der im Einzelfall massgebenden Summe vom Grundlohn, Erfahrungszuschlag und 13. Monatslohn. Zur Ausrichtung des Leistungsbonus stehen höchstens 2,5% der gesamten Lohnsumme zur Verfügung.

² Der Leistungsbonus wird jährlich in Anlehnung an die individuelle Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenbeurteilung (§ 198 ff. GAV) festgesetzt.

³ Einzelne Funktionen oder Funktionsgruppen können von der Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenbeurteilung nach Absatz 2 ausgenommen werden.

⁴ Wer nicht nach Absatz 2 beurteilt wird, hat keinen Anspruch auf den Leistungsbonus.

⁵ Ein Leistungsbonus darf nur ausbezahlt werden, wenn die Leistung in der Beurteilungsperiode mindestens als gut bewertet wird.

170 Diese Bestimmung wurde später mit einem Abs. 1^{bis} ergänzt, der gemäss der auf dem Internet seinerzeit aufgeschalteten Fassung vom 8. Mai 2012, etwas abweichend von der Wiedergabe im erwähnten Schreiben vom 14. November 2013, wie folgt lautete:

^{1bis} Beim oberen Kader gemäss § 43^{bis} beträgt der individuell mögliche Leistungsbonus höchstens 10% der im Einzelfall massgebenden Summe vom Grundlohn, Erfahrungszuschlag und

⁷⁵ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 12.

13. Monatslohn. Zur Ausrichtung des Leistungsbonus stehen höchstens 5% der Lohnsumme, die sich aus der Gesamtheit der individuellen Löhne des oberen Kaders ergibt, zur Verfügung.

- 171 § 134 Abs. 1^{bis} wurde am 27. März 2018 wieder ersatzlos aufgehoben, womit die besondere Regelung für das obere Kader entfallen ist und für dieses seither wiederum die allgemeine Regelung nach § 134 Abs. 1 GAV gilt.
- 172 Voraussetzung für einen Leistungsbonus sind nach § 134 Abs. 3 GAV mindestens gute Leistungen gemäss der Beurteilung im Beurteilungsgespräch (BEG). Der Bonus wird «jährlich in Anlehnung an die individuelle Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenbeurteilung [...] festgesetzt» (§ 134 Abs. 2 GAV). Dementsprechend hat eine Person, die «nicht nach Absatz 2 beurteilt wird, [...] keinen Anspruch auf den Leistungsbonus» (§ 134 Abs. 4 GAV); die individuelle, in § 198 GAV näher geregelte Beurteilung ist mithin zwingende Voraussetzung für den Bonus.
- 173 Betragsmässig ist der Bonus auf einen bestimmten Prozentsatz des Lohns, gemäss § 134 Abs. 1 GAV bestehend aus Grundlohn, Erfahrungszuschlag und 13. Monatslohn, begrenzt. Bis zur Beurteilung im Jahr 2018 (für die Periode 1. April 2017 bis 1. April 2018) konnte ein Bonus von bis zu zehn Prozent dieses so definierten Lohns ausgerichtet werden. Ab dem Jahr 2019 durfte der Leistungsbonus wie gemäss der ursprünglichen Regelung im GAV wiederum höchstens fünf Prozent des Grundlohns mit Erfahrungszuschlag betragen.
- 174 Für die Ausrichtung des Leistungsbonus besteht die Prozessbeschreibung «F06-04-06_R_BEG/LEBO» (act. III/35). Die Leistungsboni werden nach diesem Prozess gestützt auf die BEG-Gespräche und den ausgefüllten BEG-Bogen, eine Liste «mit allen MA, welche in der Leboperiode (1. April – 31. März) leborelevanten Lohn erhalten haben», die Auswertung von Absenzen und allfälliger Spontanprämien berechnet. Die Berechnung wird im Prozess in der Folge wie folgt beschrieben:
- «HR-CO trägt Quali auf vorbereiteten Listen ein, welche den Lebovorschlag automatisch berechnen.
 - HR-M leitete ausgefüllte Liste mit den Vorschlägen an VG zur Korrektur weiter
 - VG nimmt allfällige Korrektur im Rahmen des BEG-Reglements vor, und gibt Liste sowohl in elektronischer als auch in unterzeichneter Papierversion an HR-M zurück»

3.4.3 Beurteilung

- 175 Zum Verfahren der Bewilligung der Leistungsboni liegen den Unterzeichnenden abgesehen von der erwähnten Zusammenstellung der Beträge, der Prozessbeschreibung der soH AG und dem E-Mail-Verkehr des Verwaltungsratspräsidenten mit der Leiterin HR Service Center vom Mai 2024 keine Unterlagen vor, womit sich die Unterzeichnenden zum Verfahren selbst nicht näher äussern können. Die BDO stellte im Rahmen ihrer zusätzlichen Abklärungen einige Ungereimtheiten fest (vorne Ziffer 3.4.1).
- 176 Zur Höhe des Leistungsbonus sieht § 134 Abs. 1 Satz GAV vor, dass der Bonus «höchstens 5 % der im Einzelfall massgebenden Summe von Grundlohn, Erfahrungszuschlag und 13. Monatslohn» beträgt. Die Berechnungsbasis für den Leistungsbonus setzt sich gemäss dem Bericht der BDO «aus dem Grundlohn, dem Erfahrungszuschlag, dem 13. Monatslohn [...] sowie aus einer allfälligen Markt- und Funktionszulage» zusammen.⁷⁶ Die BDO geht mithin davon aus, dass für die Berechnung der zulässigen Maximalhöhe zusätzlich zu den in § 134 Abs. 1 GAV genannten Lohnbestandteilen im vorliegenden Fall auch die da nicht erwähnte «Markt- und Funktionszulage» zu berücksichtigen ist.
- 177 Diese Auslegung entspricht nicht dem Wortlaut von § 134 Abs. 1 GAV, der im ersten Satz in abschliessender Aufzählung die ersten drei genannten Lohnbestandteile, darunter den Grundlohn, aufführt, die für die Bemessung des Leistungsbonus zu berücksichtigen sind. Diese Bestandteile

⁷⁶ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 12.

werden in den §§ 128 ff., 133 und 135 GAV im Sinn einer Legaldefinition wiederum näher umschrieben. Auch der Anstellungsvertrag vom 24. April 2013 und der Beschluss des Regierungsrats vom 23. April 2013 unterscheiden klar zwischen dem «Grundlohn» und dem «Monatslohn inkl. Markt- und Funktionszulage» bzw. dem «Vertragslohn» und rechnen die «Markt- und Funktionszulage» somit nicht zum Grundlohn (vorne Ziffer 3.1.1).

178 Die Auslegung der BDO entspricht indes offenbar der Praxis des Personalamts. Diese Praxis berücksichtigt, dass sich der Grundlohn nach § 240 lit. b GAV aufgrund eines Beschlusses des Regierungsrats «um höchstens 20% erhöhen» kann und dass diese Erhöhung üblicherweise als «Markt-» oder «Marktwertzulage» bezeichnet wird (vorne Ziffer 3.1.3). Nach dieser Praxis ist unter dem Grundlohn gemäss § 134 Abs. 1 GAV deshalb auch ein allfälliger nach § 240 lit. b GAV erhöhter Grundlohn zu verstehen. Dagegen eingewendet werden könnte im vorliegenden Fall wiederum, dass der Anstellungsvertrag und der RRB vom 23. April 2013 nicht (nur) von einer «Marktzulage» oder «Marktwertzulage», sondern von einer «Markt- **und Funktionszulage**» sprechen. Eine strengere, am Wortlaut orientierte Auslegung von § 134 Abs. 1 GV erscheint unter diesen Umständen nicht vollständig abwegig, zumal ein klarer und unzweideutiger Wortlaut einer Bestimmung wie erwähnt für die rechtsanwendende Behörde grundsätzlich verbindlich ist (vorne Ziffer 3.3.3.1). In Anbetracht der Praxis des Personalamts erachten die Unterzeichnenden indes unter dem Strich eine grosszügige Auslegung von § 134 Abs. 1 GV als vertretbar, wonach der massgebende «Grundlohn» für die Berechnung des Leistungsbonus in Abweichung vom an sich klaren Wortlaut von § 134 Abs. 1 GAV dem vereinbarten «Vertragslohn» gemäss den Tabellen unter Ziffer 3.4.1 entspricht.

179 Angesichts der klaren Regelung in § 134 Abs. 1 GAV kann aber jedenfalls der offenbar durch den Verwaltungsrat der soH vertretenen Ansicht nicht beigepliziert werden, für die Berechnung des Leistungsbonus dürfe «neben dem Grundgehalt und der Marktwertzulage auch die jeweilige Funktionszulage» (gemäss § 140 Abs. 1 GAV) berücksichtigt werden (act. X/4, S. 4).

180 Diesen Tabellen ist zu entnehmen, dass sich der Leistungsbonus in den Jahren 2014 und 2015 unter dem Maximum gemäss dem GAV bewegte, das zulässige Maximum von 10 Prozent in den Jahren 2016 bis 2018 genau erreichte, im Jahr 2019 leicht unterschritt und in den Jahren 2020 bis 2024 überstieg. Die Differenz zwischen dem ausbezahlten Bonus und dem zulässigen Maximum betrug in den Jahren 2020 bis 2022 CHF 2'340.00 pro Jahr, im Jahr 2023 CHF 2'097.60 und im Jahr 2024 CHF 63.75, d.h. insgesamt CHF 9'180.75 (würde § 134 Abs. 1 GV «beim Wort genommen», beliefe sich die Überschreitung der Leistungsboni gemäss den genannten Tabellen auf CHF 59'185.90).

3.5 Spesenersatz

181 Zum Spesenersatz hat die soH AG eine Zusammenstellung der Auszahlungen in den Jahren 2015 bis 2024 unterbreitet (act. III/21). Die Zahlen für die Jahre 2013 und 2014 seien demgegenüber «nicht mehr vorhanden / System Hospis». Der Zusammenstellung der soH AG ist zu entnehmen, dass der CEO zwischen CHF 10.50 und 724.20 Spesenersatz pro Monat erhielt. Für die Jahre 2015 bis 2024 ist ein Gesamtbetrag von CHF 25'895.40 ausgewiesen.

182 Eine Beurteilung der Rechtmässigkeit des bezogenen Spesenersatzes ist den Unterzeichnenden selbst aufgrund der verfügbaren Akten nicht möglich. Die BDO, welche auch den Spesenersatz für den CEO in den Jahren 2020 bis 2024 untersucht hat, hält dazu in ihrem Bericht grundsätzlich fest, dass «für das Kader bei der soH keine spezifische Spesenregelung oder Pauschalspesen geregelt resp. vereinbart worden sind». Betreffend den CEO könnten

«zwei sich regelmässig wiederholende Spesentypen identifiziert [...], welche unseres Erachtens nicht regelkonform (vgl. § 148 GAV und interne Regelung "Spesen- und Arbeitszeitenentschädigung für Fahrten zwischen den soH-Standorten sowie für Inland- und Auslandsreisen") sind:

- Die erste Feststellung betrifft die Verpflegungsspesen. Die Vergütung von Hauptmahlzeiten ist gemäss §148 GAV auf CHF 23 beschränkt. Diese Limite wurde in 20 Fällen im massgebenden Untersuchungszeitraum überschritten. Der Gesamtbetrag, welcher bei diesen 20 Mahlzeiten vergütet wurde, beläuft sich auf CHF 2'669 und übersteigt somit den zulässigen Betrag für 20 Mahlzeiten von CHF 460 um insgesamt CHF 2'209.
- Die zweite Feststellung betrifft die Fahrspesen, welche bei einem Standortwechsel während des Arbeitstages abgerechnet werden können. Dabei definiert die Spesentabelle für Autokilometer, wie viele Kilometer zwischen den verschiedenen Standorten abgerechnet werden dürfen. Die Kilometerangaben auf der Spesentabelle wurden mit Google Maps überprüft und sind korrekt. Während der betrachteten Periode wurden in 36 der 49 untersuchten Monate Kilometer abgerechnet, die über den Werten in der Spesentabelle liegen, resp. grosse Abweichungen zu der Kilometerangabe gemäss Google Maps aufweisen. Dies betrifft insgesamt 70 Fahrten, welche eine Differenz zur Spesentabelle resp. Google Maps von 1'696 Kilometer aufweisen. Dementsprechend wurden hierfür CHF 1'187 zu viel ausbezahlt.»⁷⁷

183 Nach diesen Angaben erhielt der CEO mindestens teilweise deutlich höhere Spesen ersetzt erhielt als nach den Vorgaben der soH AG zulässig gewesen wären. In den 20 erwähnten Fällen betrug der Spesenersatz für Mahlzeiten (pro Mahlzeit CHF 23.00; § 149 Abs. 1 lit. a GAV) rund das Sechsfache des Zulässigen. Die durch die BDO festgestellte Überschreitungen in den Jahren 2020 bis 2024 belaufen sich auf insgesamt CHF 3'396.00.

184 Der Verwaltungsrat der soH bemerkt zu den Auslagen für Mahlzeiten, im Rahmen repräsentativer Tätigkeiten des CEO seien «regelmässig Verpflegungs- und Bewirtungskosten» angefallen, welche «die üblichen Ansätze für die Einzelessensvergütungen überschreiten können». Solche repräsentativen Spesen seien im geschäftlichen Umfeld einer Unternehmensführung branchenüblich und teilweise unumgänglich»; dementsprechend bestehe «für die Aufwendungen ein betrieblicher Rechtfertigungsgrund» (act. X/4, S. 4). Der ehemalige CEO selbst führt aus, die Spesen seien durch ihn «regelkonform entsprechend den internen Spesenrichtlinien abgerechnet» worden; der Verwaltungsrat habe «diese kontrolliert und genehmigt» (act. X/7, S. 2). Bei den durch die BDO erwähnten 20 Essen habe es sich offenbar um «Verpflegungsspesen im Zusammenhang mit Kostenübernahmen für geschäftlich bedingte Essen von 2 oder mehr Personen» gehandelt; er erinnere sich beispielsweise «an ein Mittagessen mit dem CEO und dem VRP des Universitäts-Kinderspitals Basel, zu welchem der VRP und ich einluden»; derartige Geschäftsessen habe es mehrere gegeben. Zu den Fahrspesen gibt er an, er habe jeweils «bewusst auf die Abrechnung von Fahrspesen innerhalb eines gewissen Radius verzichtet», die er an sich hätte abrechnen können (act. X/7, S. 5 f.).

3.6 Weitere finanzielle Leistungen

185 Die Frage nach allfälligen Marktwertzulagen beantwortete die soH AG wie folgt (act. IV/1):
«nur jene, die durch RRB 2013/749 bewilligt (RRB zum Anstellungsvertrag)»

186 Angesprochen ist offenkundig die Regierungsratsbeschluss und im Anstellungsvertrag so bezeichnete «Markt- und Funktionszulage» (vorne Ziffer 3.1.1). Die Frage, ob weitere Leistungen, namentlich Abgeltungen für Gleitzeit oder eine Abgangsentschädigung ausgerichtet wurden, werden verneint. Anhaltspunkte für die Annahme, dass die soH AG selbst dem CEO abgesehen von den vorstehend aufgeführten und den mit der Vereinbarung vom 25. Januar 2024 vereinbarten Leistungen weitere geldwerte Leistungen ausgerichtet hätte, bestehen tatsächlich nicht.

3.7 Ablieferung anderweitiger Einkünfte

187 Aus der Stellungnahme zu Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard geht hervor, dass der

⁷⁷ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 13.

ehemalige CEO nach Angaben der soH AG ein Honorar von CHF 1'500.00 pro Jahr für seine Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der BIO AG (Bakteriologisches Institut Olten BIO AG) erhielt. Diese Entschädigung sei den Verwaltungsratsmitgliedern der BIO AG jeweils «direkt überwiesen» worden, «weil sie ihre Aufgabe ausserhalb der Arbeitszeit der soH oder anderer Unternehmen, die sie vertreten, erbringen». Demgegenüber sei das Honorar für die Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der ROSOL AG im Betrag von CHF 12'000.00 pro Jahr direkt der soH AG überwiesen worden; die Tätigkeit des ehemaligen CEO als Verwaltungsratspräsident der MEDAG sei nicht honoriert worden.⁷⁸

188 Diesen Angaben ist zu entnehmen, dass der ehemalige CEO die erwähnten Verwaltungsratsmandate aufgrund seiner Funktion für die soH AG und in deren Auftrag ausübte. Dies gilt insbesondere auch für die BIO AG, die bakteriologische, molekularbiologische und stuhlparasitologische Diagnostik für die Solothurner Spitäler AG und für externe Zuweiser durchführt⁷⁹ und auch auf der Website der soH AG vorgestellt wird.⁸⁰ Die soH AG verfügt als Alleinaktionärin über sämtliche 1000 vinkulierten Namensaktien der BIO AG⁸¹ und weist diese Beteiligung auch im Anhang zur verdichteten Konzernrechnung aus.⁸² Die BIO AG ist dementsprechend eine zwar rechtlich ausgegliederte, aber zum «Konzern soH AG» gehörende Organisation, die in erstere Linie für die soH AG tätig ist.

189 Das Staatspersonalgesetz bestimmt Rückerstattung von Entschädigungen das Folgende:

§ 43 Rückerstattung von Entschädigungen

¹ Mitglieder des Regierungsrates und Staatsbedienstete, welche in Vertretung des Kantons in Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts tätig sind, haben mit Ausnahme der Spesenvergütungen alle Entschädigungen an die Staatskasse abzugeben.

190 Eine entsprechende Regelung findet sich in § 62 GAV über die Rückerstattung von Entschädigungen. Die Bestimmung schliesst in Abs. 1 Entschädigungen für die Vertretung des Kantons in subventionierten Unternehmen aus und sieht in Abs. 2 in Wiederholung von § 43 StPG das Folgende vor:

² Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in anderen Unternehmungen haben mit Ausnahme der Spesenvergütungen alle Entschädigungen an die Staatskasse abzuliefern.

191 § 43 StPG und § 62 Abs. 2 GAV sind mangels abweichender Regelung sinngemäss auch auf die Mitarbeitenden der soH AG anwendbar, wobei die Ablieferung nicht an die Staatskasse, sondern an die soH AG zu erfolgen hat, die in personalrechtlichen Angelegenheiten generell an die Stelle des Kantons und seiner Behörden tritt.

192 Nach diesen Bestimmungen hätte auch das Verwaltungsrats honorar von CHF 1'500.00 der soH AG abgeliefert werden müssen, soweit damit nicht Spesen abgegolten worden sind. Die Mitwirkung im Verwaltungsrat der BIO AG erfolgte offenkundig «in Vertretung» (§ 43 StPG) der soH AG als Alleinaktionärin (und wohl auch primären Kundin) ihrer Tochtergesellschaft. Kein Argument gegen diesen Schluss ist der Einwand der soH AG, der ehemalige CEO habe die Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der BIO AG «ausserhalb der Arbeitszeit der soH» wahrgenommen. Seine Arbeitszeit richtete sich gemäss Anstellungsvertrag «nach den betrieblichen Bedürfnissen» der soH AG, die auch die Vertretung im Verwaltungsrat vollständig beherrschter Tochtergesellschaften umfassen. Die Vorstellung, der CEO hätte diese Funktion unabhängig von seiner Funktion im Sinn eines Nebenerwerbs oder eines Hobbys wahrgenommen, erscheint unter den

⁷⁸ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 4, Antwort auf Frage 3.

⁷⁹ <https://www.jobup.ch/en/enterprises/49f0c83c-cceb-4337-9930-01473c0da428-bakteriologisches-institut-olten-bio-ag/>, abgerufen am 4. Mai 2026.

⁸⁰ <https://www.solothurnerspitaeler.ch/zuweisende/patientenanmeldung/labor/bakteriologisches-institut-olten>, abgerufen am 4. Mai 2026.

⁸¹ <https://so.chregister.ch/cr-portal/auszug/auszug.xhtml?uid=CHE-105.658.035>, abgerufen am 4. Mai 2026.

⁸² Geschäftsbericht soH AG 2024 (act. VIII/12), S. 16.

gegebenen tatsächlichen Bedingungen, zurückhaltend ausgedrückt, doch etwas weltfremd. Im Übrigen war der CEO von der Erfassung der Arbeitszeit befreit.

3.8 Ergebnis

- 193 Aufgrund der Ergebnisse der Überprüfung durch die BDO und der den Unterzeichnenden zusätzlich zur Verfügung gestellten Akten kann davon ausgegangen werden, dass in tatsächlicher Hinsicht im Wesentlichen feststeht, welche Leistungen die soH AG dem ehemaligen CEO während dessen aktiver Tätigkeit in dieser Funktion haben zukommen lassen. Zu diesen Leistungen lässt sich zusammenfassend das Folgende sagen:
- 194 Der mit dem Anstellungsvertrag vom 24. April 2013 vereinbarte Monatslohn von CHF 24'615.40, bestehend aus einem Grundlohn von CHF 17'305.00 und einer «Markt- und Funktionszulage» von CHF 7'310.40, wurde durch den Regierungsrat in zulässiger Abweichung vom Gesamtarbeitsvertrag beschlossen und ist dementsprechend nicht zu beanstanden. Er führte inkl. 13. Monatslohn zu einem Jahreslohn von anfänglich brutto CHF 320'000.20.
- 195 Der Jahreslohn (inkl. 13. Monatslohn) wurde im Jahr 2019 auf CHF 323'200.15 (CHF 24'861.55 pro Monat) und im Jahr 2023 auf CHF 328'047.85 (CHF 25'234.45 pro Monat) erhöht. Eine weitere Erhöhung des monatlichen Vertragslohns auf CHF 25'739.15 führte zu einem Lohn pro rata temporis im Jahr 2024 von CHF 306'724.90. Diese Lohnentwicklung ist unter der (nicht überprüften) Annahme, dass die entsprechende Anpassung der Löhne gemäss §§ 17 und 136 GAV korrekt beschlossen wurde, ebenfalls nicht zu beanstanden.
- 196 Die Funktionszulagen von insgesamt CHF 363'583.40 für die interimistische Leitung des Bürgerspitals Solothurn, die ärztliche Direktion des BSS und die Leitung medizinischer Querschnittsfunktionen waren rechtlich unzulässig. Sie hätten ohne Beschluss des Regierungsrats nach § 140 Abs. 1 GAV nur für Aufgaben einer Funktion ausgerichtet werden dürfen, die lohnmassig höher eingereiht ist. Der ehemalige CEO war indes in der höchsten Lohnklasse eingereiht und konnte dementsprechend naturgemäss keine «Aufgaben einer höheren Funktion» wahrnehmen. Eine Funktionszulage darf nach § 140 Abs. 1 GAV überdies nur für Aufgaben ausgerichtet werden, die «vorübergehend» wahrgenommen werden, nach den soH-internen Vorgaben für längstens ein Jahr. Der CEO erhielt die Funktionszulagen in allen Fällen für eine Dauer von mehr als einem Jahr, nämlich für 13 Monate, für mehr als zwei oder für mehr als vier Jahre. In verschiedener Hinsicht nicht einwandfrei war, auch abgesehen von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Zulage, zudem das Verfahren der Bewilligung. Der soH-interne Prozess wurde in verschiedenen Punkten nicht eingehalten. Sollte – was durch die Unterzeichnenden nicht verifiziert werden konnte – die erste Funktionszulage bereits ab Juli 2014 ausbezahlt worden sein, wäre die Auszahlung bis Dezember 2024 mangels entsprechender Bewilligung namentlich auch unter diesem Gesichtswinkel nicht zulässig gewesen. Grundsätzlich anzumerken ist zudem, dass der CEO gemäss Anstellungsvertrag bereits eine ausdrücklich als «Markt- und Funktionszulage» bezeichnete Zulage von ursprünglich CH 95'035.00 pro Jahr erhielt, die zumindest gemäss dieser Bezeichnung offenbar nicht nur den Benchmark berücksichtigen, sondern auch die Übernahme bestimmter besonderer Funktionen abgelten sollte. Der ehemalige CEO kann diese Überlegung nicht nachvollziehen; er selbst sei jeweils von einer Marktzulage ausgegangen (act. X/7, S. 6). Dazu ist wiederum anzumerken, dass Grundlage der vorliegenden Beurteilung die konkreten Regelungen in der Vereinbarung vom 24. April 2013 sind und sein müssen.
- 197 Die Leistungsboni von insgesamt CHF 226'400.00 für die gesamte Anstellungszeit überstiegen auf jeden Fall ab dem Jahr 2020 in allen Fällen das zulässige Maximum. Dieses Maximum betrug nach § 134 GAV bis zum Jahr 2018 zehn und seither fünf Prozent «der Summe vom Grundlohn, Erfahrungszuschlag und 13. Monatslohn», d.h. des gemäss § 240 lit. b GAV erhöhten «Vertragslohns». Dies ergibt nach der Praxis des Personalamts zur Auslegung des Begriffs «Grundlohn» für die Jahre 2020 bis 2024 Überschreitungen der zulässigen Höchstgrenze für den

Leistungsbonus von insgesamt CHF 9'180.75, nach Angaben der BDO, die etwas anders rundete als die Unterzeichnenden, von CHF 9'181.34⁸³ (nach einer strengerer, nach Auffassung der Unterzeichnenden nicht vollends abwegigen Auslegung von § 134 Abs. GAV wäre das zulässige Maximum ab dem Jahr 2018 überschritten worden; die Überschreitung beliefen sich in diesem Fall auf insgesamt CHF 59'185.90). Gemäss der Überprüfung durch die BDO fehlt zudem teilweise die erforderliche Dokumentation zum Beurteilungsgespräch, das zwingende Voraussetzung für einen Leistungsbonus wäre.

- 198 Nach Angaben der soH AG vergütete die soH AG dem CEO in den Jahren 2015 bis 2024 Spesen in der Höhe von insgesamt CHF 25'895.40. Die Zahlen für die Jahre 2013 und 2014 sind offenbar nicht mehr greifbar. Die BDO hat im Rahmen ihrer Überprüfung des Spesenersatzes seit 2020 «zwei regelmässig wiederholende Spesentypen» identifiziert. In diesem Zeitraum wurde die Limite für Mahlzeitspesen in 20 Fällen (deutlich) überschritten. Der CEO stellte gemäss der BDO anstelle der zulässigen CHF 460.00 einen Betrag von insgesamt CHF 2'209.00 in Rechnung. Für 70 Fahrten mit dem Privatfahrzeug wurden ihm gemäss Überprüfung durch die BDO insgesamt CHF 1'187.00 zu viel ausbezahlt, was für den untersuchten Zeitraum 2020 bis 2024 zu viel bezogene Spesen im Betrag von CHF 3'396.00 ergibt. Ob die Angaben der BDO tatsächlich zutreffen, können die Unterzeichnenden angesichts der Erklärungen des Verwaltungsrats der soH und des ehemaligen CEO selbst nicht abschliessend beurteilen.
- 199 Abgesehen von der vereinbarten pauschalen «Markt- und Funktionszulage» von ursprünglich gut CHF 95'000.00 pro Jahr erhielt der CEO demgegenüber nach Angaben der soH AG und den Feststellungen der BDO keine Marktzulage. Abgesehen von der Vereinbarung vom 25. Januar 2024 (Kapitel 4) wurden ihm auch keine Zeitguthaben vergütet.
- 200 Gegen das StPG und den GAV verstiess zudem die Tatsache, dass der ehemalige CEO das jährliche Honorar für seine Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der BIO AG in Olten von CHF 1'500.00 für sich behielt und nicht der soH AG ablieferte.
- 201 Zusammengefasst: Die nach Beurteilung durch die Unterzeichnenden rechtlich nicht begründbaren Leistungen, die dem ehemaligen CEO nach den Abklärungen der BDO während seiner aktiven Tätigkeit für die soH AG ausgerichtet worden sind, belaufen sich auf insgesamt mindestens CHF 376'160.15 (Funktionszulagen von CHF 363'583.40 und Leistungsboni von CHF 9'180.75). Hinzu kämen allfällige überzogene Spesen und der aufgrund der verfügbaren Akten nicht bezifferbare Gesamtbetrag des jährlichen Honorars von CHF 1'500.00 für das Verwaltungsratsmandats BIO AG, das nach Auffassung der Unterzeichnenden grundsätzlich der soH AG hätte abgeliefert werden müssen, sowie allfällige nicht begründbare Spesen vor dem Jahr 2020.

⁸³ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 12.

4 Vereinbarung vom 25. Januar 2024

4.1 Allgemeines

- 202 Am 25. Januar 2024 unterzeichneten der Präsident und der Sekretär des Verwaltungsrats der soH AG und der CEO eine Vereinbarung betreffend die Auflösung des Anstellungsverhältnisses zwischen der soH AG und dem CEO (act. III.16).
- 203 Die Umstände, unter denen die Vereinbarung zustande gekommen ist, sind abgesehen von der E-Mail-Korrespondenz betreffend Leistungsbonus (vorne Ziffer 3.4.1) in den verfügbaren Unterlagen nicht näher dokumentiert. Der Vereinbarung selbst ist zu entnehmen, dass der CEO «den Verwaltungsrat der Solothurner Spitäler AG vor rund einem Jahr erstmalig» darüber informiert hatte, «dass er im 2024 das ordentliche Pensionsalter erreichen wird und beabsichtige, sein Arbeitsverhältnis per 30. Juni 2024 aufzulösen».
- 204 Näher dokumentiert ist diese Absicht in den verfügbaren Akten nicht. Aktenkundig ist, dass eine Mitarbeiterin der Direktion HRM im Dezember 2023 offenbar noch von einem «Austritt per 29.02.2024»⁸⁴ (und nicht per Ende Januar 2024) ausging, sich nach einem allfälligen «Kündigungsschreiben über die vorzeitige Pensionierung» erkundigte und die auch dem CEO selbst cc zugestellte Antwort erhielt,⁸⁵ dass die Direktion HRM zum geplanten Austritt, nach eigenen Angaben trotz wiederholter Anfragen im Vorfeld (act. X/1, S. 3 f.), bis zu diesem Zeitpunkt «von ihm [dem CEO] oder Herrn Fluri keine weiteren Unterlagen erhalten» hatte, dass aber die Funktionszulage gemäss Rücksprache mit dem CEO «Ende Januar gestoppt» werde (act. IX/245).

4.2 Inhalt der Vereinbarung

- 205 Die Vereinbarung vom Januar 2024 wurde «im Zusammenhang mit der Erreichung des Rentenalters von Markus Häusermann, CEO, per 30. November 2024» und vor dem Hintergrund abgeschlossen, und dass die Nachfolgerin des CEO gewünscht hatte,
- «per Anfang Januar 2024 in der soH starten zu können. In Absprache mit Kurt Fluri, VRP soH, wurde vereinbart, dass Martin Häusermann seine bisherige operative Verantwortung als CEO der soH bis Ende Januar 2024 weiter wahrnimmt und jene per 1. Februar auf Franziska Berger übergeht».
- 206 Vereinbart wurden, soweit hier interessierend, folgende Regelungen:
- «Das Anstellungsverhältnis mit Martin Häusermann wird per 30. November 2024 unter Berücksichtigung seiner vertraglich vereinbarten Kündigungsfrist von 6 Monaten und seinem Restferienguthaben von 107 Tagen (Stichtag 31. Januar 2024) aufgelöst.
- [...]
- Martin Häusermann wird per 31. Januar 2024 von seiner Arbeitspflicht entbunden und bis zum Ende des Anstellungsverhältnisses per 30. November 2024 [...] freigestellt.
- Der Arbeitgeber kommt bis zum Ende der Vertragsdauer (30. November 2024) für die arbeitgeberseitigen Sozialleistungen auf.
- Für die Zeitdauer vom 1. April 2023 bis 31. Januar 2024 (10 Monate) hat Martin Häusermann einen Lebo-Anspruch pro rata temporis, welcher ordentlich per 30. Juni 2024 zur Auszahlung kommt.
- Der Arbeitgeber verzichtet auf die Anrechnung von allfälligen Einkünften, die der Arbeitnehmer während der Freistellung erzielt.»
- 207 Die Vereinbarung schliesst mit einer Saldoklausel, gemäss der sich die Parteien «mit

⁸⁴ Das Jahr 2024 war ein Schaltjahr.

⁸⁵ Die den Unterzeichnenden zunächst auszugsweise zugestellte E-Mail enthält keine Adressaten, aber unter anderem die folgende Passage: «@Martin: kannst Du uns bitte per Mail bestätigen, dass wir Dir deinen Lohn weiter zahlen dürfen und dies durch den VRP visieren lassen? Wir müssen dies revisionskonform festhalten». Aus einer nachträglich unterbreiteten vollständigen E-Mail ist indes ersichtlich, dass diese cc auch dem CEO zugestellt wurde.

Unterzeichnung und Erfüllung der vorliegenden Vereinbarung [...] per Saldo aller Ansprüche vollständig auseinandergesetzt» erklären.

208 Die Regelungen sind auf Anfrage der Unterzeichnenden hin durch die soH AG wie folgt kommentiert worden (act. IV/1):

«Gemäss Vereinbarung vom 25.01.2024 wurde Martin Häusermann per 31. Januar 2024 (vor ordentlicher Pensionierung → Bezug Ferienguthaben und Freistellung während der Kündigungsfrist) von seiner Arbeitspflicht entbunden. [...] die Zeit vom 1.2. bis 30.11.2024 wurde mit der Freistellung während der Kündigungsfrist und mit dem Restferienguthaben von 107 Tagen am 31.1.2024 abgegolten.»

209 Die Ferienguthaben stammten nach (durch die Unterzeichnenden nicht verifizierbaren) Angaben der soH AG in der Stellungnahme RR zur Interpellation Stephanie Ritschard

«mehrheitlich aus früheren Jahren. Der Abbau wurde mit Martin Häusermann an den Mitarbeitergesprächen thematisiert, war aber aufgrund der Arbeitslast von Martin Häusermann nicht mehr möglich. Aus verständlichen Gründen konnte Martin Häusermann während der Einrichtung und des Bezugs des Neubaus in Solothurn und während der Covid-Pandemie keine Ferien beziehen. § 105 Abs. 1 GAV lässt grundsätzlich einen Übertrag von Ferientagen auf das Folgejahr zu».⁸⁶

210 Anlass zu einer nachträglichen Anpassung der Vereinbarung habe unter diesen Umständen nicht bestanden. Die Vereinbarung und das Vorgehen seien «rechtlich korrekt und in der Kompetenz des VR» gelegen (act. IV/1).

4.3 Zulässigkeit der einvernehmlichen Beendigung und Freistellung

211 Ein Anstellungsverhältnis kann nach § 29 StPG im gegenseitigen Einvernehmen beendet werden kann. Nähere Vorgaben zur einvernehmlichen Beendigung enthält das StPG nicht. § 47 GAV sieht dazu das Folgende vor:

§ 47. Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen (§ 29 StPG)

¹ Das Anstellungsverhältnis kann im gegenseitigen Einvernehmen beendet werden.

² Wird eine besoldete Freistellung vereinbart, so wird das Restferien-, Überstunden- sowie ein allfälliges Dienstaltersguthaben damit abgegolten, sofern die Parteien dies vereinbart haben.

³ Ausnahmsweise und soweit es im Interesse des Arbeitgebers liegt, kann eine Abgangsschädigung vereinbart werden

212 Zur Freistellung enthält § 24 StPG die folgende Bestimmung:

§ 24 Freistellung

¹ Die Anstellungsbehörde kann Angestellte jederzeit freistellen, wenn genügend Hinweise für eine fristlose Auflösung des Anstellungsverhältnisses bestehen, zwingende öffentliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern.

² Die Anstellungsbehörde entscheidet über die Weiterausrichtung, die Kürzung oder den Entzug der Besoldung. Über eine Nachzahlung wird spätestens mit dem Entscheid über die Fortsetzung oder die Kündigung des Dienstverhältnisses entschieden.

213 Der GAV enthält dazu die folgende Regelung:

§ 51. Freistellung (§ 24 StPG)

¹ Die Anstellungsbehörde kann Arbeitnehmende jederzeit freistellen, wenn gewichtige öffentliche oder betriebliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern.

² Die Anstellungsbehörde entscheidet über die Weiterausrichtung, die Kürzung oder den Entzug des Lohnes.

³ Bei Freistellung aus betrieblichen Interessen ist dem Arbeitnehmenden in jedem Fall der volle Lohn auszurichten.

⁸⁶ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3) S. 4, Antwort auf Frage 6.

⁴ Über eine Nachzahlung wird spätestens mit dem Entscheid über die Fortsetzung oder die Beendigung des Anstellungsverhältnisses entschieden.

- 214 Eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen ist nach § 29 StPG und § 47 GAV auf jeden Fall möglich. Zum Inhalt einer entsprechenden Vereinbarung statuieren das StPG, die PRV und der GAV grundsätzlich keine verbindlichen Vorgaben. § 47 Abs. 2 und 3 GAV erwähnt lediglich mögliche Regelungen.
- 215 Ausdrücklich geregelt ist in § 24 StPG und § 51 GAV nur die einseitige Freistellung durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber, wenn dies «zwingende öffentliche Interessen» bzw. «gewichtige oder betriebliche Interessen» erfordern.⁸⁷ Die Möglichkeit einer einvernehmlichen Freistellung ist als solche nicht explizit geregelt, wird aber in § 47 Abs. 2 GAV vorausgesetzt. Eine Freistellung im gegenseitigen Einvernehmen muss somit grundsätzlich ebenfalls möglich sein. Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine einvernehmliche Freistellung werden noch zu erörtern sein.
- 216 Die BDO kritisiert zum Inhalt der Vereinbarung im Allgemeinen, im Interesse der vollständigen Klarheit über die Austrittsmodalitäten hätte auch «der Umgang mit dem Monatslohn sowie der Funktions- und Marktwertzulagen» geregelt werden müssen. Aus ihrer Sicht wäre «zwingend eine umfassende Austrittsvereinbarung zu unterzeichnen» gewesen, «welche sämtliche Komponenten der Entlohnung und der Zeitguthaben abdeckt».⁸⁸ Die Unterzeichnenden beurteilen diesen Punkt, soweit den vereinbarten «Vertragslohn» (Grundlohn, Erfahrungszuschlag, Markt- und Funktionszulage; vgl. vorne Ziffer 3.1.1) betreffend, weniger kritisch. Der Umgang mit dem Leistungsbonus, der Fragen aufwerfen könnte, wurde geregelt. Dass der vertraglich vereinbarte Lohn ohne anders lautende Abrede bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses geschuldet ist, ist an sich selbstverständlich. Eine explizite Regelung mag im Interesse allseitiger Klarheit erwünscht oder angezeigt sein; einen rechtlichen Mangel stellt das Fehlen einer solchen aber nicht dar.

4.4 Leistungen während der Freistellung im Allgemeinen

- 217 Das StPG, die PRV und der GAV enthalten keine allgemeinen Bestimmungen zur Frage, ob eine einvernehmliche Beendigung des Anstellungsverhältnisses mit vereinbarter Freistellung nur unter bestimmten Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen zulässig ist und welche konkreten Leistungen in diesem Zusammenhang gegebenenfalls vereinbart werden dürfen. Andere Kantone kennen dazu teilweise allgemeine Vorgaben, mitunter auch mit einer abschliessenden Aufzählung möglicher Leistungen. So bestimmt Art. 27a des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG BE)⁸⁹ in Abs. 1 und 2 das Folgende:

Art. 27a Austrittsvereinbarung

¹ Ein Arbeitsverhältnis kann im gegenseitigen Einvernehmen durch Austrittsvereinbarung aufgelöst werden. Abweichungen von diesem Gesetz sind zulässig betreffend Kündigungsfrist (Art. 25 Abs. 1) und Abgangsentschädigung (Art. 32), wobei die Abgangsentschädigung den gesetzlich vorgesehenen Maximalbetrag nicht überschreiten darf.

² Überdies können Beiträge an die Kosten einer externen Unterstützung bei der beruflichen Neuorientierung gewährt werden.

- 218 Die Möglichkeit einer Abgangsentschädigung sieht auch § 47 Abs. 3 StPG vor. Eine Abgangsentschädigung kann nach dieser Bestimmung allerdings nur «ausnahmsweise und soweit es im Interesse des Arbeitgebers liegt» vereinbart werden und erfordert einen Beschluss des Regierungsrats (§ 20 PRV).

⁸⁷ Die weiteren erwähnten alternativen Voraussetzungen (Hinweise für eine fristlose Entlassung, Administrativuntersuchung) dürften stets ebenfalls ein mindestens «gewichtiges» öffentliches Interesse begründen und dementsprechend in dieser Voraussetzung «inbegriffen» sein.

⁸⁸ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 6.

⁸⁹ BSG 153.01.

- 219 Die Vereinbarung vom 25. Januar 2024 sieht keine Abgangsentschädigung vor und erscheint unter diesem Gesichtswinkel unproblematisch. Allerdings stellt sich die Frage, ob bestimmte anderweitige Leistungen allenfalls als Umgehung der Vorgaben zur Abgangsentschädigung (Interesse des Arbeitgebers, Beschluss durch Regierungsrat) zu qualifizieren sein. Zu diesem Punkt ist das Folgende anzumerken:
- 220 § 47 Abs. 3 StPG bringt die Grundidee zum Ausdruck, dass ein Arbeitgeber insbesondere auch im Rahmen einer einvernehmlichen Beendigung des Anstellungsverhältnisses nicht nach Belieben Leistungen vereinbaren darf. Dies entspricht dem Grundsatz, dass Leistungen nur zulässig sind, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, sofern nicht ausnahmsweise ein Ermessensentscheid der zuständigen Behörde zulässig ist. Eine solche gesetzliche Grundlage besteht im Zusammenhang mit der einvernehmlichen Beendigung des Anstellungsverhältnisses nicht. Der Vorgabe, dass eine Freistellung, soweit sie inhaltlich geregelt ist, grundsätzlich nur im öffentlichen Interesse erfolgen darf (§ 24 Abs. 1 StPG, § 51 Abs. 1 GAV), ist vielmehr der Grundsatz zu entnehmen, dass ohne ein solches öffentliches Interesse Leistungen im Zusammenhang oder während einer vereinbarten Freistellung nur in sachlich begründeten Fällen, d.h. dann ausgerichtet werden dürfen, wenn sie bestimmte «Vorleistungen» oder Ansprüche der Mitarbeitenden, namentlich – wie dies § 47 Abs. 2 StPG zum Ausdruck bringt – «Restferien-, Überstunden- sowie ein allfälliges Dienstaltersguthaben» abgelten.
- 221 Leistungen während einer Freistellung, die ohne sachlichen Grund vereinbart und erbracht werden, haben nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise⁹⁰ den Charakter einer (unbegründeten) Abgangsentschädigung und sind dementsprechend nur aufgrund eines Beschlusses des Regierungsrats zulässig. Ohne solchen Beschluss müssen sie als unzulässige Umgehung der Bestimmungen über die Abgangsentschädigung bezeichnet werden.
- 222 Dementsprechend stellt sich im vorliegenden Fall die Frage, ob sich die Lohnfortzahlung während der zehnmonatigen Freistellung sachlich begründen lässt.

4.5 Abgeltung von Ferienguthaben

- 223 Die soH AG begründet die Freistellung mit Lohnfortzahlung namentlich mit einem Ferienguthaben des ehemaligen CEO von 107 Tagen per Ende Januar 2024. Im Rahmen einer prima facie-Beurteilung lässt sich dazu das Folgende sagen:
- 224 Zum Bezug der Ferien enthält der Gesamtarbeitsvertrag abgesehen von hier nicht interessierenden Regelungen des anteilmässigen Ferienbezugs (§ 104 GAV) und des Nachbezugs arbeitsfreier Tage (§ 106 GAV) in § 105 GAV die folgende Bestimmung:

§ 105. Übertragung der Ferien

¹ Die Ferien sind grundsätzlich im Kalenderjahr zu beziehen. Sie dürfen ausnahmsweise mit Zustimmung des oder der Vorgesetzten auf das folgende Kalenderjahr übertragen werden, wenn zwingende betriebliche Gründe, Krankheit oder Unfall den ordentlichen Ferienbezug nicht zulassen. Übertragene Ferien sind spätestens bis am 30. April des folgenden Kalenderjahres zu beziehen.

- 225 Unter dem erwähnten «Kalenderjahr» ist offenkundig das Jahr zu verstehen, in dem der Anspruch nach § 100 GAV entsteht. Das Erfordernis einer Bewilligung für die Übertragung durch die vorgesetzte Stelle wird auch in der internen Regelung der soH AG «Umsetzung des

⁹⁰ Nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise (Substance over form) werden Rechtsgeschäfte nach ihrem tatsächlichen wirtschaftlichen Gehalt (actual substance) und nicht nach formaljuristischen Kriterien (legal form) dargestellt und beurteilt. Die wirtschaftliche Betrachtungsweise ist eine methodische Besonderheit der Rechtsanwendung, die darauf abstrebt, Rechtsfolgen nicht an die formale (äusserliche) Gestaltung, sondern an den materiellen wirtschaftlichen Gehalt eines Sachverhalts anzuknüpfen. Sie findet in der Praxis namentlich im Steuer- und im Sozialversicherungsrecht Anwendung, aber auch etwa im Gesellschaftsrecht, wo sie unter Umständen zu einem «personenrechtlichen Durchgriff» führt.

- Gesamtarbeitsvertrages (GAV) und der Personalrechtsverordnung (PRV)» vom 8. November 2016 (act. III.40) festgehalten. Vorgesetzte oder Vorgesetzter der oder des CEO ist die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats (Ziff. 3.2 Abs. 1 Organisationsreglements).
- 226 § 105 GAV enthielt in seiner ursprünglichen Fassung in Abs. 2 eine hier nicht interessierende (vgl. § 19 Abs. 1 PRV) zuständigkeitsrechtliche Regelung und sah in Abs. 3 vor, dass der Ferienanspruch verfällt, entweder am Ende des Kalenderjahres, wenn keine Bewilligung nach Abs. 2 vorliegt (lit. a), oder am 30. April des folgenden Kalenderjahres, wenn die übertragenen Ferien bis zu diesem Zeitpunkt nicht bezogen sind, es sei denn, zwingende betriebliche Gründe oder Krankheit oder Unfall hätten den Bezug verhindert (lit. b). Die Absätze 2 und 3 sind am 13. August 2019 ersatzlos aufgehoben worden. Ein Verfall nicht bezogener Ferien ist nach der Streichung von Abs. 3 nicht mehr ausdrücklich vorgesehen.
- 227 Zum Ferienanspruch bei Auflösung des Anstellungsverhältnisses enthält § 102 GAV, soweit hier interessierend,⁹¹ die folgende Regelung:
- § 102. Ferienanspruch bei Auflösung des Anstellungsverhältnisses*
- ¹ Ferien sind vor Auflösung des Anstellungsverhältnisses zu beziehen. Besteht in diesem Zeitpunkt ausnahmsweise noch ein Ferienanspruch, ist dem oder der Arbeitnehmenden die entsprechende Ferienentschädigung auszurichten. Diese wird nicht ausgerichtet, wenn der Arbeitnehmende aus eigenem Verschulden nicht wiedergewählt wird.
- 228 Die BDO geht davon aus, dass eine Bewilligung der Übertragung von Ferien auf das nachfolgende Kalenderjahr
- «durch den Verwaltungsrat bzw. durch den VRP erfolgen müsste. Eine schriftliche Bewilligung der Ferienüberträge liegt jedoch nicht vor. Von Seiten HR-Services als auch vom heutigen VRP kann zum Ferienübertrag gemäss erhaltenen Aussagen nicht Stellung bezogen werden».⁹²
- 229 Tatsächlich ist eine solche Bewilligung nicht aktenkundig. Die soH AG beantwortete die entsprechende Frage der Unterzeichnenden mit dem Hinweis, die Ferienguthaben würden «systembedingt automatisch ins neue Jahr übertragen, da Ferien während dem Arbeitsverhältnis weder gekürzt noch gestrichen werden dürfen» (act. IV.1). Dieser Antwort muss entnommen werden, dass eine Übertragung von Ferienguthaben tatsächlich nicht, jedenfalls nicht in allen Fällen, bewilligt wurde.
- 230 Ob die Ferienguthaben unter diesen Umständen, wie der unterdessen aufgehobene § 105 Abs. 3 GAV vorsah, verfallen sind, erscheint nicht restlos klar. Zur entsprechenden Frage der Unterzeichnenden wird in einem nicht näher bezeichneten, möglicherweise von Prof. Geiser stammenden Dokument (act. V.13) ausgeführt, im Kontext mit der Abgeltung der Ferien müsse
- «die GAV-Änderung, welche im RRB 2019/1157 vom 13. August 2019 beschlossen wurde, mitberücksichtigt werden. Vor der GAV-Änderung sind die übertragenen Ferien, welche bis am 30. April der Folgejahres nicht bezogen wurden, verfallen. Ein Verfall am Ende des Kalenderjahres beziehungsweise am 30. April des folgenden Kalenderjahres im Falle eines Ferienübertrags lässt sich rechtlich nicht durchsetzen. Die Bestimmung des Ferienverfalls wurde daher angepasst. Zudem wurde eingefügt, dass neu der Ferienübertrag mit Zustimmung des Vorgesetzten erfolgen kann und es nicht zwingend die Zustimmung des Amtschefs oder der Amtschefin nötig ist.»
- 231 Eine explizite Regelung enthält das anwendbare Recht nach der Aufhebung von § 105 Abs. 3 GAV tatsächlich nicht mehr. Massgebend sind dementsprechend «die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts und, wo auch solche fehlen, sinngemäss die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR; SR 220)» (§ 36 Abs. 2 GAV).
- 232 Ob nicht bezogene Ferien ohne Bewilligung der Übertragung auf das folgende Kalenderjahr

⁹¹ Die Abs. 2 und 3 von § 102 GAV regeln den Hinfall nicht bezogener Ferien im Fall von Unregelmässigkeiten und die Verrechnung zu viel bezogener Ferien.

⁹² BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 5.

verfallen, erscheint auch nach «anerkannten Grundsätzen» nicht wirklich klar. Die erwähnte Ansicht, ein Verfall liesse sich «rechtlich nicht durchsetzen», wird nicht näher begründet. Auf jeden Fall lässt sich nicht sagen, dass Ferien schlichtweg nie verfallen können. Nach Art. 17a Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG)⁹³ verjährt der Anspruch auf Ferientage auf jeden Fall gemäss Artikel 128 Ziffer 3 OR innert fünf Jahren. Das Personalgesetz des Kantons Bern sieht vor, dass in jedem Kalenderjahr mindestens 20 freie Tage und von diesen mindestens 10 Tage zulasten des Ferienguthabens zu beziehen sind (Art. 149 Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 PG BE). Ein am Ende des Kalenderjahres verbleibendes Guthaben wird unter Vorbehalt dieser Bestimmungen auf ein Langzeitkonto übertragen (Art. 149a Abs. 1 PG BE). Soweit der Bezug gemäss Artikel 149 Absatz 3 PG BE nicht vollumfänglich erfolgt ist, verfallen die zu wenig bezogenen Ferientage am Ende des betreffenden Kalenderjahres entschädigungslos (Art. 149a Abs. 3 PG BE). Von Mitgliedern des obersten Kaders und namentlich vom CEO eines Unternehmens mit rund 4'500 Mitarbeitenden und entsprechenden personellen Ressourcen wird vernünftigerweise erwartet werden dürfen, dass sie in der Lage sind, ihre Ferien mittelfristig so zu planen und zu beziehen, dass nicht grössere Ferienguthaben anfallen. 107 Ferientage entsprechen bei einem Anspruch auf 30 Tage pro Kalenderjahr dem Guthaben für etwas mehr als dreieinhalb Jahre. Ein solches Guthaben dürfte nach dem Ausgeführten nach Beurteilung der Unterzeichnenden nicht anfallen. Zum tatsächlichen Ferienbezug des ehemaligen CEO hat der Verwaltungsrat der soH AG Angaben aus der Dienststatistik des CEO (act. X/4) unterbreitet. Gemäss dieser Statistik bezog der CEO beispielsweise im Jahr 2020 14.0 Tage, im Jahr 2021 18.5 und Jahr 2022 22.5 Tage Ferien. Die Angabe in der Antwort zur Interpellation Stephanie Ritschard, der CEO habe während der Einrichtung und des Bezugs des Neubaus in Solothurn und der Covid-Pandemie «**keine** Ferien beziehen» können (vorne Ziffer 4.2), ist in diesem Sinn zu relativieren. Im Jahr 2023 betrug das Ferienguthaben des CEO gemäss der Dienststellenstatistik 125 Tage.

- 233 § 45^{quater} StPG sieht vor, dass sich die Verjährung von Forderungen aus dem Dienstverhältnis nach Art. 127 und 128 OR richtet. Dies muss, entsprechend der ausdrücklichen Regelung in Art. 17a Abs. 3 BPG, insbesondere auch für den Anspruch auf Ferien gelten.
- 234 Dementsprechend ist auf jeden Fall davon auszugehen, dass der CEO keinen Anspruch auf eine Entschädigung für Ferien für die Zeit vor Ende Januar 2019 erheben konnte, sofern entsprechende Guthaben für die Berechnung des Ferienguthabens mitberücksichtigt worden sind und die Übertragung entsprechender Guthaben nicht ausdrücklich bewilligt wurden. Ob im Übrigen ein (teilweiser) Verfall von Ferienguthaben anzunehmen ist, erscheint wie erwähnt nicht restlos klar, aber mangels dokumentierter Bewilligung einer Übertragung auf das Folgejahr auf jeden Fall nicht ausgeschlossen. Ferienguthaben wurden offenbar generell mangelhaft erfasst und dokumentiert. Die Kantonale Finanzkontrolle hielt im Jahr 2023 fest, dass «für Mitarbeitende ohne Zeiterfassungspflicht von Seiten der Personaladministration nicht vorgegeben wird, wie die Ferienabwesenheiten zu rapportieren sind» (act. IX/148).
- 235 Wird ungeachtet dieser offenen Fragen zugunsten des CEO angenommen, dass dieser im Januar 2024 tatsächlich über ein nicht verfallenes Ferienguthaben von insgesamt 107 Tagen verfügte, wäre der Ferienanspruch mit einer Freistellung unter Berücksichtigung der arbeitsfreien Tage im Kanton Solothurn im Jahr 2024 auf jeden Fall im Verlauf der ersten Hälfte Juli 2024, d.h. nach etwas mehr als fünf Monaten, kompensiert gewesen. Die vereinbarte Dauer der Freistellung betrug indes zehn Monate, d.h. knapp das Doppelte der Zeit, welche die Kompensation der Ferienguthaben erfordert hätte.
- 236 Der CEO erhielt im Jahr 2024 einen Lohn pro rata temporis für elf Monate von CHF 306'724.90. Der Lohn für fünf Monate entspricht somit umgerechnet einem Betrag in der Grössenordnung von knapp CHF 140'000.00.

⁹³ SR 172.220.1.

4.6 Abgeltung weiterer Guthaben oder Leistungen?

- 237 Das Anstellungsverhältnis wurde gemäss ausdrücklicher Erklärung in der Vereinbarung «im Zusammenhang mit der Erreichung des Rentenalters von Markus Häusermann, CEO, per 30. November 2024» auf diesen Zeitpunkt hin und «unter Berücksichtigung seiner vertraglich vereinbarten Kündigungsfrist von 6 Monaten» abgeschlossen. Die Frage kann gestellt werden, ob diese Umstände die vereinbarte Freistellungsdauer sachlich zu rechtfertigen vermögen, soweit sie nicht als Kompensation von Ferienguthaben qualifiziert werden kann.
- 238 Das ist nach Beurteilung der Unterzeichnenden nicht der Fall. Kein sachlicher Grund ist zunächst das Bestreben, dem CEO den Lohn bis zum Erreichen des AHV-Referenzalters bzw. bis zu seiner Pensionierung zu gewährleisten. Eine derartige «soziale Absicherung» einer Kaderperson gehört mit Sicherheit nicht zu den Aufgaben der soH AG, zumal der CEO nicht entlassen wurde, sondern selbst die Beendigung des Anstellungsverhältnisses in Aussicht gestellt bzw. gewünscht hatte.
- 239 Ebenfalls kein hinreichendes Argument wäre die in der Vereinbarung erwähnte «Berücksichtigung seiner vertraglich vereinbarten Kündigungsfrist von 6 Monaten». Kündigungsfristen müssen im Fall einer einvernehmlichen Beendigung des Anstellungsverhältnisses gerade nicht beachtet werden. Die Kündigungsfrist hätte im Übrigen, wie auch ausdrücklich vermerkt wurde, auch nur sechs und nicht zehn Monate betragen.
- 240 Kein Thema war im Januar 2024 offenbar die Abgeltung anderweitiger, d.h. nicht ferienbezogener Zeitguthaben. Dies zu Recht, denn der ehemalige CEO hätte tatsächlich keinen Anspruch auf Entschädigung für Zeitguthaben erheben können. § 68 GAV sieht das Modell der Jahresarbeitszeit vor (Solothurner Jahresarbeitszeit SOJAZ) und den Grundsatz vor, dass die Mitarbeitenden die geleistete Arbeitszeit zu erfassen haben (§§ 91 f. GAV). Ausdrückliche Bestimmungen über eine «Vertrauensarbeitszeit» im Sinn etwa von Art. 64b der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV)⁹⁴ oder verbreiteter Regelungen in andern Kantonen kennt das kantonale Personalrecht nicht. In der Praxis ist aber offenbar anerkannt, dass gewisse Mitarbeitende von der Pflicht zur Zeiterfassung befreit sind. Auf jeden Fall nahm die Kantonale Finanzkontrolle im Rahmen einer Prüfung im Jahr 2023 (hinten Ziffer 6.2.2) ausdrücklich auf «Mitarbeitende ohne Zeiterfassungspflicht» Bezug, ohne die Existenz dieser Kategorie von Mitarbeitenden zu beanstanden (act. IX/148). Die Arbeitszeit des ehemaligen CEO richtete sich gemäss Anstellungsvertrag «nach den betrieblichen Bedürfnissen», was kaum anders als so ausgelegt werden kann, dass der CEO in der Sache Vertrauensarbeitszeit zu leisten hatte. Dieser Befund wird durch den Nachtrag der BDO vom 13. März 2026 zum Überprüfungsbericht bestätigt, wo dazu ausgeführt wird:
- «In der Praxis hat das oberste Kader der soH, gemäss Aussagen des HR-Servicecenters der soH, Vertrauensarbeitszeit und ist somit von der Stempelpflicht ausgenommen. Demzufolge ist es grundsätzlich auch nicht möglich, dass sich ein positiver GLAZ-Saldo entwickelt und in der Folge zu einer Auszahlung führen kann. Dabei wird auf das Merkblatt „Zeitwirtschaft Kader“ vom 15. Mai 2012 verwiesen, welches rückwirkend per 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Darin ist geregelt, dass Mitglieder der Geschäftsleitung, Chef- und Leitende Ärzte und vom Direktor bewilligte Einzelpersonen/-funktionen von der Zeiterfassungspflicht ausgeschlossen sind.»⁹⁵
- 241 Für das oberste Kader gilt aber ohnehin der Grundsatz, dass ein positiver Gleitzeitsaldo «weder während noch nach Beendigung des Anstellungsverhältnisses vergütet» wird (§ 80^{bis} Abs. 1 GAV). Auch Zeitguthaben für Mitarbeitende mit Zeiterfassungspflicht entfallen ohne ausnahmsweise Bewilligung einer Vergütung (per Stichtag) auf jeden Fall entschädigungslos, soweit der Gleitzeitsaldo am Stichtag 100 Stunden übersteigt (§ 79 Abs. 2 GAV).
- 242 Ebenfalls nicht zur Diskussion standen offenbar anderweitige finanzielle Ansprüche,

⁹⁴ SR 172.220.111.3.

⁹⁵ BDO, Nachtrag (act. V/4), S. 14.

beispielweise Vergütungen nach den §§ 141 ff. GAV.

4.7 Leistungsbonus

243 Der Leistungsbonus wurde, wie auch der Korrespondenz des Verwaltungsratspräsidenten mit der Leiterin HR Service Center vom Mai 2024 (vorne Ziffer 4.3.1) zu entnehmen ist, im Juni 2024 pro rata temporis für den Beurteilungszeitraum vom 1. April 2023 bis 31. Januar 2024 ausgerichtet. In diesem Zeitraum war der CEO noch in dieser Funktion. Der vereinbarte Leistungsbonus ist insoweit nicht zu beanstanden (zur Berechnung der zulässigen Höhe des Bonus vorne Ziffern 3.4.2 und 3.4.3).

4.8 Verzicht auf die Pflicht, anderweitige Erwerbseinkommen abzuliefern

244 Zur Möglichkeit, während einer Freistellung einer anderweitigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, und zu einer Pflicht zur Ablieferung eines allfälligen entsprechenden Erwerbseinkommens oder zur Anrechnung an den Lohn äussert sich der GAV nicht. Massgebend sind somit auch in diesem Fall «die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts und, wo auch solche fehlen, sinngemäss die Bestimmungen des Obligationenrechts» (§ 36 Abs. 2 GAV). Öffentlich-rechtliche Regelungen sehen zuweilen vor, dass ein anderweitig erzieltetes Einkommen anzurechnen ist. Beispielsweise sieht die Personalverordnung des Kantons Bern vom 18. Mai 2005 (PV BE)⁹⁶ dazu das Folgende vor:

Art. 30 Anderweitig erzieltetes Erwerbseinkommen

¹ Die freigestellte Mitarbeiterin oder der freigestellte Mitarbeiter ist befugt, eine neue Erwerbstätigkeit vor Ablauf der Freistellungsdauer aufzunehmen.

² Ein während der Freistellung anderweitig erzieltetes Erwerbseinkommen wird angerechnet.

245 Diese Bestimmung steht im Zusammenhang mit der einseitig durch den Arbeitgeber angeordneten Freistellung (Art. 29 PV BE). Die Lehre zum privaten Arbeitsrecht geht davon aus, dass ein anderweitiges Erwerbseinkommen anzurechnen ist, wenn die Freistellung einseitig durch den Arbeitgeber angeordnet wird. Beruht die Freistellung demgegenüber auf einer Vereinbarung zwischen der Arbeitgeberin und dem Arbeitnehmer, entfällt die Anrechnungspflicht, sofern eine solche nicht vereinbart wurde.⁹⁷

246 Unter diesen Umständen wird der Verzicht der soH AG auf die Anrechnung eines anderweitig erzielten Einkommens als solcher prima facie nicht zu beanstanden sein.

4.9 Ergebnis

247 Die einvernehmliche Beendigung des Anstellungsverhältnisses und eine Freistellung waren grundsätzlich zulässig. Fragen wirft die Dauer der Freistellung bei vollem Lohn während zehn Monaten auf. Eine Freistellung liesse sich allenfalls in dem Umfang begründen, in dem der CEO über nicht verfallene Ferienguthaben verfügte. Ob und in welchem Umfang solche Guthaben bestanden, kann aufgrund der Aktenlage nicht abschliessend beurteilt werden. Auf jeden Fall aber entspräche ein Guthaben von 107 Tagen einer Freistellung während gut fünf Monaten und nicht für die Dauer von zehn Monaten.

248 Eine Freistellung über diesen Zeitraum hinaus lässt sich nach Beurteilung der Unterzeichnenden sachlich nicht begründen, auch nicht mit dem Hinweis des Verwaltungsrats der soH AG auf «den langjährigen, nachweislich enorm arbeitsintensiven Einsatz des ehemaligen CEO» (act. X/3, S.

⁹⁶ BSG 153.011.1.

⁹⁷ BORIS ETTER/NICOLAS FACINCANI/RETO SUTTER (Hrsg.), Arbeitsvertrag, Stämpfli Handkommentar, Bern 2021, Art. 324 N 17, mit Hinweisen.

5), zumal der CEO während seiner gesamten aktiven Tätigkeit und seiner Freistellung bereits eine «Markt- und Funktionszulage» von gut CHF 95'000.00 pro Jahr erhielt. Dieser Tatsache und im Besonderen auch der Bezeichnung dieser Zulage ist zu entnehmen, dass damit auch dem Umstand Rechnung getragen werden sollte, dass der CEO anspruchsvolle Aufgaben zu erfüllen hat und Zeitguthaben grundsätzlich nicht kompensieren konnte. Dass der CEO seinen Lohn ab Ende Januar 2024 exakt bis zum Erreichen des AHV-Referenzalters erhielt, kann unter diesen Umständen kaum anders als so erklärt werden, dass für die Dauer der Freistellung nicht die erbrachte Gegenleistung, sondern (einzig) das Bestreben massgebend war, dem CEO den Lohn bis zu diesem Zeitpunkt zu sichern. Soweit die Dauer der Freistellung nicht mit der Abgeltung von Ferienguthaben begründet werden kann, kommt sie nach einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise im Ergebnis einer Abgangsentschädigung gleich, die nur gestützt auf einen entsprechenden Beschluss des Regierungsrats zulässig gewesen wäre.

249 Unter diesen Umständen kann die Vereinbarung vom 25. Januar 2024 nicht als rechtlich einwandfrei bezeichnet werden. Der Antwort der soH AG auf die Frage nach einer allfälligen Anpassung der Vereinbarung, die Vereinbarung und das Vorgehen seien «rechtlich korrekt und in der Kompetenz des VR» gelegen (act. IV/1; vorne Ziffer 4.1), können die Unterzeichnenden nicht zustimmen. Sie teilen auch die Ansicht in der Stellungnahme / Expertenmeinung Trümpler nicht, die Freistellung bis zur Pensionierung des CEO sei «in Beachtung von Kündigungsfristen und zum Wohle eines geordneten Geschäftsvorgangs bei einer gefundenen Nachfolgelösung [...] nachvollziehbar».⁹⁸ Weshalb das «Wohl eines geordneten Geschäftsvorgangs bei einer gefundenen Nachfolgelösung» einer (teilweisen) Weiterbeschäftigung des CEO, beispielsweise im Bereich «medizinische Querschnittsdienste», entgegengestanden hätte, ist nicht ersichtlich, zumal der ehemalige CEO diese Aufgabe bis zur Beendigung seiner Tätigkeit nach Angaben der soH AG während mehr als vier Jahren ununterbrochen ausgeübt hatte und dafür mit einer Funktionszulage von immerhin CHF 45'000.00 pro Jahr entschädigt worden war. Dass auf diese Tätigkeit ab Februar 2024 offenbar ohne Weiteres verzichtet werden konnte, erscheint zumindest bemerkenswert.

250 Mit Blick auf die Dauer der Freistellung sei schliesslich angemerkt, dass der ehemalige CEO dem Verwaltungsrat selbst offenbar ursprünglich mitgeteilt hatte, er beabsichtige, das Arbeitsverhältnis mit Blick auf das ordentliche Rentenalter per 30. Juni 2024 aufzulösen (act. III/16).

⁹⁸ TRÜMLER, Stellungnahme (act. V/1), S. 24.

5 Ausweis der Leistungen in den Geschäftsberichten

5.1 Sachverhalt

251 In den Geschäftsberichten für die Jahre 2013 bis 2017 (act. VIII/1 bis VIII/5) wies die SoH AG keine Vergütungen aus. Ab dem Geschäftsbericht 2018 (act. VIII/6) finden sich im Kapitel «Informationen zur Corporate Governance» Angaben zu Vergütungen für die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung. Bekannt gegeben wird jeweils die Gesamtvergütung für die Mitglieder der Geschäftsleitung und die Vergütung für die oder den CEO. Im Geschäftsbericht 2018 wird auch die Vergütung für die Funktion des CEO «im Vorjahr», d.h. für das Jahr 2017 ausgewiesen. Unter dem Titel «Entschädigungen an die Geschäftsleitung» wird in diesem Bericht ausgeführt:

«Die Gesamtvergütung (Bruttolohn) an die zehn Mitglieder der Geschäftsleitung betrug 2018 CHF 2 415 432.– (im Vorjahr bei 11 Mitgliedern bis November: CHF 2 626 686). In dieser Summe ist die Vergütung für die Funktion des CEO mit CHF 352 000. – (im Vorjahr: CHF 352 000.–) enthalten.»

252 In den Geschäftsberichten für die Jahre 2018 bis 2023 (act. VIII/6 bis VIII/11) werden die folgenden Vergütungen für den CEO (in CHF) ausgewiesen:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgewiesene Vergütung	352'000.00	352'000.00	339'200.00	341'700.00	341'700.00	341'700.00	346'547.85

253 Gemäss den Tabellen unter Ziffer 3.2.1 erhielt der CEO in diesem Zeitraum den folgenden «Vertragslohn» (Grundlohn mit Erfahrungszuschlag zuzüglich Markt- und Funktionszulage) sowie die folgenden Leistungsboni:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
«Vertragslohn»	320'000.20	320'000.20	323'200.15	323'200.15	323'200.15	323'200.15	328'047.85
Leistungsbonus	32'000.00	32'000.00	16'000.00	18'500.00	18'500.00	18'500.00	18'500.00
Total	352'000.20	352'000.20	339'200.20	341'700.15	341'700.15	341'700.15	346'547.85

254 Das Total gemäss diesen Tabellen entspricht abgesehen von abgerundeten Rappenbeträgen den Angaben in den Geschäftsberichten. In diesen wurden mithin jeweils der Grundlohn mit Erfahrungszuschlag, die durch den Regierungsrat bewilligte pauschale «Markt- und Funktionszulage» gemäss dem Anstellungsvertrag sowie der Leistungsbonus ausgewiesen. Nicht ausgewiesen wurden die zusätzlich gewährten Funktionszulagen in der Höhe von CHF 65'000.00 in den Jahren 2018 und 2019 bzw. von CHF 45'000.00 in den Jahren 2020 bis 2023. Die besondere Funktionszulage des ehemaligen CEO wird soweit ersichtlich erstmals im Geschäftsbericht 2024 (act. VIII/12), allerdings auch nur «indirekt» im Rahmen des Hinweises auf das Vorjahr (2023), erwähnt. Im Bericht wird auf S. 13 das Folgende ausgeführt:

«Entschädigungen an die Geschäftsleitung

Die Gesamtvergütung (Bruttolohn inklusive Marktlohn- und allfälliger Funktionszulagen) an die Mitglieder der Geschäftsleitung sowie die interimistischen Direktorinnen und Direktoren betrug 2024 CHF 3 723 775.65 (2023 CHF 2 808 753.90). In dieser Summe sind die Vergütung für die Funktion der CEO mit CHF 374 999.95 (im Vorjahr CHF 346 547.85 plus CHF 45 000.15 Funktionszulage) und die Vergütung für den früheren CEO bis 31.1.2024 sowie die Lohnfortzahlung ab 1.2. bis 30.11.2024 (bis zur ordentlichen Pensionierung) enthalten. Die Vergütung der CEO, Franziska Berger, im Amt seit 1.2.2024, wurde vom Regierungsrat festgelegt; sie erhält keine Funktionszulagen.»

5.2 Recht

255 Das Aktienrecht des OR verpflichtet börsennotierte Aktiengesellschaften seit einiger Zeit zur Bekanntgabe bestimmter Vergütungen. Diese Vergütungen waren ursprünglich im Geschäftsbericht in einem Anhang zur Bilanz anzugeben. Seit der Revision des Aktienrechts vom 19. Juni 2020, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist,⁹⁹ haben Aktiengesellschaften, die an der Börse kotiert sind oder dies in ihren Statuten so vorsehen, jährlich einen schriftlichen Vergütungsbericht zu erstellen, der nach den Bestimmungen über die Bekanntgabe und Veröffentlichung des Geschäftsberichts bekanntzugeben und zu veröffentlichen ist (Art. 734 Abs. 1 und 3 OR).

256 Zur Bekanntgabe der Vergütungen an den Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und den Beirat bestimmt Art. 734a OR das Folgende:

Art. 734a II. Vergütungen an den Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und den Beirat

¹ Im Vergütungsbericht sind alle Vergütungen anzugeben, welche die Gesellschaft direkt oder indirekt ausgerichtet hat an:

1. gegenwärtige Mitglieder des Verwaltungsrats;
2. gegenwärtige Mitglieder der Geschäftsleitung;
3. gegenwärtige Mitglieder des Beirats;
4. frühere Mitglieder des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und des Beirats, sofern sie in einem Zusammenhang mit der früheren Tätigkeit als Organ der Gesellschaft stehen; ausgenommen sind Leistungen der beruflichen Vorsorge.

² Als Vergütungen gelten insbesondere:

2. Honorare, Löhne, Bonifikationen und Gutschriften;
3. Tantiemen, Beteiligungen am Umsatz und andere Beteiligungen am Geschäftsergebnis;
4. Dienst- und Sachleistungen;
5. die Zuteilung von Beteiligungspapieren, Wandel- und Optionsrechten;
6. Antrittsprämien;
7. Bürgschaften, Garantieverpflichtungen, Pfandbestellungen und andere Sicherheiten;
8. der Verzicht auf Forderungen;
9. Aufwendungen, die Ansprüche auf Vorsorgeleistungen begründen oder erhöhen;
10. sämtliche Leistungen für zusätzliche Arbeiten;
11. Entschädigungen im Zusammenhang mit Konkurrenzverboten.

³ Die Angaben zu den Vergütungen umfassen:

1. den Gesamtbetrag für den Verwaltungsrat und den auf jedes Mitglied entfallenden Betrag unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitglieds;
2. den Gesamtbetrag für die Geschäftsleitung und den höchsten auf ein Mitglied entfallenden Betrag unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitglieds;
3. den Gesamtbetrag für den Beirat und den auf jedes Mitglied entfallenden Betrag unter Nennung des Namens und der Funktion des betreffenden Mitglieds;
4. gegebenenfalls die Namen und Funktionen der Mitglieder der Geschäftsleitung, an die Zusatzbeträge bezahlt wurden.

257 Für nicht börsennotierte Aktiengesellschaften enthält das Aktienrecht keine besonderen Vorgaben über die aktive Bekanntgabe von Vergütungen an Organe der Gesellschaft oder an die Geschäftsleitung.

5.3 Beurteilung

258 Auf den vorliegenden Fall anwendbare gesetzliche Vorschriften zum Ausweis von Vergütungen

⁹⁹ AS 2020 4005; 2022 109.

der soH AG bestehen nicht. Die soH AG ist nicht an der Börse kotiert und damit nicht gesetzlich zu einem Vergütungsbericht nach Art. 734 ff. OR verpflichtet. Auch die Statuten der soH AG statuieren keine entsprechende Verpflichtung. Sie regeln den Jahres- und Geschäftsbericht nur in allgemeiner Weise (§ 9 Abs. 1, 3. Lemma, § 21 Abs. 2, 6. Lemma, § 26). Immerhin bringt § 21 Abs. 3 Satz 2 der Statuten über das Corporate Governance-Reglement zum Ausdruck, dass die Führung und die Kontrolle des Unternehmens nach «allgemein anerkannten Standards» erfolgen sollen.

259 Unabhängig davon, was nach einer guten Corporate Governance angezeigt ist oder wäre, war der Ausweis der Vergütungen an den CEO in den Geschäftsberichten auf jeden Fall inhaltlich nicht korrekt. Die Funktionszulagen von insgesamt gut CHF 363'000.00 sind abgesehen von der eher indirekten rückblickenden Erwähnung der Zulage für das Jahr 2024 (die auch bei Weitem nicht der höchsten ausgerichteten Zulage entsprach) im Bericht 2024 bei keiner Gelegenheit ausgewiesen worden. Der Hinweis im Geschäftsbericht 2024 auf diese Zulage muss unter diesen Umständen den Eindruck erwecken, dass der CEO einzig im Jahr 2024 eine Funktionszulage erhielt.

260 Der Angabe der soH AG in der Stellungnahme zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard, seit dem Geschäftsjahr 2018 würden «die Entschädigungen an die Geschäftsleitungsmitglieder im Geschäftsbericht in der heutigen Form ausgewiesen»,¹⁰⁰ und der Beteuerung des Verwaltungsrats in der Stellungnahme vom 18. Mai 2026, im Geschäftsbericht seien «sämtliche Lohn- und Entgeltkomponenten des CEO offengelegt worden» (act. X/5, S. 3), kann unter diesen Umständen nicht beigespflichtet werden. Aus den publizierten Angaben geht nicht hervor, was der ehemalige CEO unter dem Titel «Honorare, Löhne, Bonifikationen und Gutschriften» bzw. «sämtliche Leistungen für zusätzliche Arbeiten» im Sinn von Art. 734a Abs. 2 Ziff. 1 und 9 OR tatsächlich alles erhielt. Zu den «Leistungen für zusätzliche Arbeiten» im Sinn dieser Bestimmungen sind entgegen der Auffassung des Verwaltungsrats offenkundig auch Funktionszulagen zu rechnen (die notabene im Geschäftsbericht 2024 schliesslich auch teilweise rückblickend erwähnt worden sind).

¹⁰⁰ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 4, Antwort auf Frage 4.

6 Exkurs: Handhabung personalrechtlicher Vorgaben durch die soH AG

261 Die generelle Handhabung der personalrechtlichen Vorgaben durch die Solothurner Spitäler AG ist an sich nicht Gegenstand des Auftrags an die Unterzeichnenden. Im Sinn einer Plausibilisierung der Ergebnisse betreffend die Leistungen an den ehemaligen CEO und für ein Bild der geübten Praxis der soH AG erscheinen indes einige Hinweise zu den Ergebnissen anderweitiger Abklärungen angezeigt. Aufschlussreich erscheinen den Unterzeichnenden neben der durch die soH AG selbst in Auftrag gegebenen Stellungnahme / Expertenmeinung von Prof. Trümpler vom 16. September 2024 namentlich die Feststellungen der BDO, die im Auftrag des Personalamts ausgewählte Fragestellungen überprüft hat (nachfolgende Ziffer 6.1). Ein Bild der Praxis der soH AG vermitteln auch das Ergebnis von Prüfungen der Kantonalen Finanzkontrolle in ihrer Eigenschaft als Revisionsstelle der soH AG (nachfolgende Ziffer 6.2) sowie interne Korrespondenzen, in welche die Unterzeichnenden Einsicht erhalten haben (nachfolgende Ziffer 6.3).

6.1 Ergebnisse der Überprüfung durch die BDO

6.1.1 Anlass und Auftrag

262 Im Anschluss an den Beschluss des Regierungsrats vom 12. November 2024¹⁰¹ beauftragte das Personalamt die BDO mit der Überprüfung ausgewählter Fragestellungen. Es erteilte am 28. Februar 2025 einen Zusatzauftrag zu Abklärungen zu FlexTagen, Lebo-Tagen und Jahresarbeitszeit.

263 Die BDO untersuchte die Leistungen der soH AG während der vorangegangenen fünf Jahre, d.h. im Zeitraum 2020 bis 2024.¹⁰² Sie erfüllte den Auftrag mit einem «betriebswirtschaftlichen Audit aufgrund naturgemäss eingeschränkter Informationslage» unter Berücksichtigung der damals im Entwurf vorliegenden gutachterlichen Beurteilung durch Prof. Thomas Geiser. Die Analyse umfasste die Untersuchung von «internen und externen Aufzeichnungen, Informationen oder Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form oder auf anderen Medien», die der BDO zur Verfügung gestellt worden oder zu denen sie aufgrund eines für sie eingerichteten Leserechts Zugang erhielt. Die BDO führte zudem Hintergrundgespräche mit der Vorsteherin des Departements des Innern und dem Vorsteher des Finanzdepartements, dem Leiter Gesundheitsamt, dem Chef des Personalamts sowie mit dem Verwaltungsratspräsidenten und der neuen CEO, dem Direktor HRM ad interim, der Leiterin HR Service Center und der HR-Managerin der soH AG.¹⁰³

264 Die BDO nahm nach Abschluss der Analyse «eine übergeordnete Beurteilung zu den relevanten Fragenstellungen» vor, mit welcher ihre Feststellungen «mehrfach plausibilisiert, verifiziert und validiert» wurden. Das methodische Vorgehen und die Verlässlichkeit der Feststellungen werden im Bericht wie folgt beschrieben:

«Nachdem unter Berücksichtigung von Risiko- und Wesentlichkeitsüberlegungen Untersuchungshandlungen durchgeführt wurden, die in Art, zeitlicher Einteilung und Umfang, gemessen an den Fragestellungen und anderen relevanten Umständen des Auftrags, hinreichend waren und im vorliegenden Bericht beschrieben sind, wurden geeignete Nachweise erlangt, um ein allfälliges Risiko von Fehlaussagen in den Feststellungen und Schlussfolgerungen auf ein vertretbar niedriges Mass zu mindern. Solche Sachverhalte werden in positiver Form ausgedrückt. Unter Berücksichtigung von Wesentlichkeitsüberlegungen, gemessen am Umfang der primären Datenerhebungen sowie der durchgeführten Dokumentenanalyse, werden verschiedene Sachverhalte nur mit begrenzter Sicherheit ausgedrückt.»¹⁰⁴

265 Unter diesen Umständen darf angenommen werden, dass die Ergebnisse der Überprüfung, wie sie im Bericht vom 14. August 2025 (act. V.3) dargestellt werden, hinreichend abgestützt und

¹⁰¹ RRB Nr. 2024/1805 vom 12. November 2024 (act. I/14).

¹⁰² BDO, Bericht zur Überprüfung ausgewählter Fragestellungen bei der Solothurner Spitäler AG vom 14. August 2025 (act. V/3).

¹⁰³ BDO, Bericht (act. V/3), S. 6.

¹⁰⁴ BDO, Bericht (act. V/3), S. 7.

konsolidiert worden sind und ein verlässliches Bild der tatsächlichen Verhältnisse vermitteln.

6.1.2 Funktionszulagen

- 266 Die BDO erfasste im untersuchten Zeitraum (2020 bis 2024) insgesamt 741 Funktionszulagen. Die Zulagen wurden in 406 Fällen (ca. 55 %) im Rahmen von Massenanträgen für Mitarbeitende in den Bereichen Berufsbildung und Pflege ohne das vorgesehene Antragsformular (vorne Ziffer 3.3.3.3), sondern mit einem einfachen Schreiben oder lediglich per E-Mail beantragt und entgegen § 140 GAV weder für eine nur beschränkte vorübergehende Zeit noch für «Aufgaben einer höheren Funktion» ausgerichtet.
- 267 In den weiteren 335 Fällen waren für 113 Funktionszulagen (ca. 15 %) keine Antragsformulare auffindbar. In 73 dieser Fälle bestanden Anzeichen dafür, dass die Zulagen vor den erwähnten Massenanträgen an Mitarbeitende im Bereich Berufsbildung ausbezahlt wurden. 53 weitere Fälle (ca. 7 %) wiesen gleichzeitig mehrere Unregelmässigkeiten auf (z.B. fehlende Aufgaben zu einer höheren Funktion, fehlende Angaben zu den Lohnklassen für die Berechnung der Zulage, fehlende Befristung, Antrag durch unzuständige Stelle).
- 268 In 41 Fällen (ca. 6 %) wurden Funktionszulagen an insgesamt 12 Personen teilweise während mehrerer Jahre Funktionszulagen in Verletzung der massgebenden Vorgaben ausgerichtet. Zu diesem Fällen wird im Bericht das Folgende
- «dargelegt:
- In zwei Fällen wurden über mehrere Jahre pauschale HR-interne Funktionszulagen ausbezahlt, ohne dass diese mittels Antrags begründet worden sind. Eine Berechnungsgrundlage für die Beträge fehlt gänzlich.
 - In fünf Fällen wurden hohe Pauschalauszahlungen ohne Berechnungsgrundlage ausbezahlt. Bei diesen ist zwar ein Antragformular vorhanden, allerdings fehlt darauf jeweils die Berechnungsgrundlage. Zudem sind diese Anträge mehrfach (und meistens nur) von derselben Person unterschrieben worden. Von den fünf betreffenden Personen waren zu den Auszahlungszeitpunkten zwei im HR angestellt.
 - In drei Fällen wurden über mehrere Jahre eine hohe Pauschalauszahlung ohne Berechnungsgrundlage für Mammografie-Dienste vorgenommen. Die Bestätigungsschreiben dieser Fälle zeigen zudem auf, dass bei Zielerreichung resp. -Zielübertreffung zusätzlich eine variable Funktionszulage entsteht. Diese Zusatzauszahlung hat aus unserer Sicht den Charakter einer Bonuszahlung, welche gemäss §140 GAV nicht Teil der Funktionszulagen sind.
 - In einem weiteren Fall wurden über fünf Jahre hohe Funktionszulagen für Zusatzdienste ausgerichtet, welche sich gemäss den vorliegenden Unterlagen allerdings inhaltlich nicht von der aktuellen Funktion unterscheiden.
 - Bei einem Fall wurde im Rahmen der Analyse festgestellt, dass die Funktionszulage basierend auf einer Stundenlohnanstellung ausbezahlt wird. Dieser Fall wurde jedoch nicht weiter vertieft, da unseres Erachtens davon ausgegangen werden kann, dass es sich dabei um ein Erfassungsfehler in SAP handelt.»¹⁰⁵
- 269 Keine Unregelmässigkeiten wiesen nach den Feststellungen der BDO 93 von 741 Fällen, d.h. rund 13 Prozent der Fälle, auf. Anders gewendet: Für 648 Funktionszulagen oder 87 Prozent der im Zeitraum 2020 bis 2024 ausgerichteten Zulagen waren entweder die Voraussetzungen für die Zulage nicht erfüllt oder wurde das durch die soH AG selbst vorgeschriebene Verfahren nicht eingehalten; in der Mehrheit der Fälle traf beides zu. Die BDO schliesst aus ihren Feststellungen, dass «der Prozess der Funktionszulagen nicht durchgängig korrekt angeleitet und kontrolliert wird».¹⁰⁶

¹⁰⁵ BDO, Bericht (act. V/3), S. 10.

¹⁰⁶ Neben dem Umstand, dass in 87 Prozent der Fälle der Gewährung von Funktionszulagen entweder die Voraussetzungen nicht erfüllt oder Verfahrensvorschriften verletzt wurden, wirft auch die schiere Anzahl von (teilweise mit Massenanträgen beantragte) Funktionszulagen gewisse grundsätzliche (auch organisatorische) Fragen des

6.1.3 Markt- oder Marktwertzulagen

270 Im untersuchten Zeitraum wurden nach den Erhebungen der BDO insgesamt 914 Marktwertzulagen ausgerichtet. Die Auszahlung erfolgte in 370 Fällen gestützt auf einen Massenantrag ohne Verwendung des vorgesehenen Formulars «Antrag Marktzulage gem. § 240 GAV» (act. III/34). Bei den restlichen 544 Fällen handelte es sich

«um Einzelanträge, bei denen nachfolgende Feststellungen gemacht wurden. Es gilt weiter anzumerken, dass in einigen Fällen gleichzeitig mehrere Auffälligkeiten erkannt wurden. Die nachfolgenden Zahlen betrachten jeweils alle festgestellten Themenfelder einzeln:

- In 218 von 914 Fällen (24%) ist die geltende Kompetenzregelung der Unterschriften auf dem Antragsformular nicht eingehalten.
- In 128 von 914 Fällen (14%) ist im Personaldossier kein Antrag für die Marktwertzulage abgelegt.
- In 13 Fällen wurde eine Marktwertzulage ausgerichtet, welche mehr als 20 Prozent des Grundlohns beträgt.
- 21 Marktwertzulagen wurden bei einer Pensumsreduktion nicht angepasst.
- In 12 Fällen stimmt der ausbezahlte Betrag nicht mit dem Antrag für die Marktwertzulage überein.
- In 7 Fällen wurde rückwirkend ein Antrag auf Marktwertzulage erstellt infolge Bemängelung der Revision durch die kantonale Finanzkontrolle.
- In 5 Fällen wurden mit der Begründung von Piketteinsätzen einmalig Beträge zwischen ca. CHF 15'000 und 22'700 an Oberärzte/Oberärztinnen ausbezahlt. Es bestehen hierzu keine Anträge, lediglich Briefe zur Mitteilung an die Mitarbeitenden unterzeichnet vom zuständigen Chefarzt und der HR-Managerin.»¹⁰⁷

271 Keine Auffälligkeiten stellte die BDO in 169 von 914 untersuchten Fällen, d.h. in rund 18% der Fälle, fest.

6.1.4 Leistungsbonus

272 Zu den ausgerichteten Leistungsboni hält die BDO zusammenfassend fest,

«wir den Grenzwert der LEBO von 2.5% der Gesamtlohnsumme in den Jahren 2022– 2024 als eingehalten beurteilen. Würden die variablen Vergütungen ebenfalls berücksichtigt, wäre der Grenzwert in den Jahren 2022– 2024 leicht überschritten. Wir beurteilen die variablen Vergütungen im Zusammenhang mit dem LEBO als nicht relevant und verweisen auf die gesonderte Regelung «Allgemeine Anstellungsbedingungen für Chef- und Leitende Ärztinnen und Ärzte» bzw. auf das Kapitel «Einreihung und Einstufung» [...] im vorliegenden Bericht.»¹⁰⁸

273 Zur individuellen Verteilung von Leistungsboni identifizierte die BDO in 24 der 102 analysierten Fälle verschiedene

«Auffälligkeiten, welche nachfolgend beschrieben werden:

- In 9 Fällen war die Beobachtungsperiode nicht ausgewiesen oder zu kurz. Dabei handelt es sich in 4 Fällen um Beobachtungsperioden von lediglich 4 bzw. 5 Monaten, welche gemäss den reglementarischen Grundlagen nicht zu einem LEBO berechtigen würden. In den restlichen 5 Fällen ist auf dem Beurteilungsbogen keine Beobachtungsperiode dokumentiert. Daher kann in diesen Fällen nicht abschliessend verifiziert werden, ob es sich um einen formellen oder inhaltlichen Mangel handelt. Bei sämtlichen neun Fällen handelt es sich um einen Betrag von CHF 25'800. In den 4 Fällen mit zu kurzen Beobachtungsperioden handelt es sich um eine Summe von CHF 9'000.
- In 12 Fällen erachten wir die relevante Bezugsgrösse, welche dem LEBO gegenübergestellt wird, als nicht korrekt. Entgegen den Regelungen, welche dem §134 GAV zu

Spitalbetriebs auf, sind doch solche Zulagen für den (Ausnahme-)Fall vorgesehen, dass eine Person vorübergehend Aufgaben einer *höheren* Funktion übernehmen muss.

¹⁰⁷ BDO, Bericht (act. V/3), S. 12.

¹⁰⁸ BDO, Bericht (act. V/3), S. 14.

entnehmen sind, werden in der soH nebst dem Grundlohn, dem Erfahrungszuschlag und dem 13. Monatslohn auch die Funktions- und Marktwertzulagen in die Bezugsgrösse eingerechnet. In den analysierten Fällen überschreitet der LEBO den Grenzwert auch nicht wenn die Bezugsgrösse um die Funktions- und Marktwertzulagen korrigiert wird. In diesen 12 Fällen handelt es sich um einen Betrag von CHF 61'350. Sollte an der bestehenden Praxis (Einrechnung von Funktions- und Marktwertzulagen in die Bezugsgrösse) festgehalten werden bzw. keine Klärung stattfinden, könnten bei künftigen LEBO-Runden und einer strengen Auslegung zu hohe LEBO-Beträge ausgerichtet werden.

- In einem Fall stimmte der ausbezahlte LEBO nicht mit der uns vorliegenden Liste überein. Die massgebende Differenz beträgt CHF 1'000. Da es sich um eine Abweichung zu Ungunsten der Arbeitnehmerin handelt, wird die Feststellung im Rahmen dieses Prüfauftrags als nicht relevant beurteilt.
- In einem weiteren Fall ist im Personaldossier keine Mitarbeiterbeurteilung vorhanden. Ein LEBO darf nur auf Basis einer Mitarbeiterbeurteilung (Mindestbeurteilung = A) ausbezahlt werden. Es handelt sich dabei um einen LEBO von CHF 5'500.
- In einem Fall wurde zudem ein LEBO ausbezahlt, welcher in der vorliegenden LEBO-Liste nicht erscheint. Es handelt sich dabei um einen LEBO von CHF 7'200.
- Bei der individuellen Zusprechung von LEBO handelt es sich um einen Prozess, welcher zu einem grossen Teil manuell (Excel) durchgeführt wird. Der Prozess kann zum heutigen Zeitpunkt nicht systemgestützt durchgeführt werden und bietet aus unserer Sicht daher einige Risiken bzw. wenige Kontrollen.»¹⁰⁹

274 Zusammenfassend beurteilt die BDO «die individuelle Zuteilung und Auszahlung der LEBO (mit Ausnahme der vorangehend beschriebenen prozessualen Auffälligkeiten wie bspw. der zu kurzen Beobachtungsperiode) als in Ordnung».

6.1.5 Spesenersatz

275 Die BDO untersuchte stichprobenweise 213 Spesenauszahlungen, d.h. rund 10 Prozent der in den Jahren 2022 bis 2024 bearbeiteten 2'127 Spesenanträge für Kaderpersonen ab der Lohnklasse 24. Die Prüfung ergab

«die folgenden Feststellungen:

- In 15 Fällen (7%) fehlten die Spesenbelege resp. waren falsche Spesenbelege beigelegt.
- In 10 Fällen (5%) waren die ausbezahlten Spesen höher als gemäss GAV zulässig. Dies betraf in 8 Fällen Hotelzimmerbuchungen, welche pro Nacht mehr als die zulässigen CHF 150.- betrugen und zwei Spesenauszahlungen für Mahlzeiten, welche die zulässigen CHF 23 überstiegen.
- In 4 Fällen (2%) waren die Spesenabrechnungen weder im Anstellungsdossier (SAP), noch im ServiceNow abgelegt. Dabei gilt festzuhalten, dass 3 der 4 Fälle vor der Einführung von ServiceNow waren und der vierte in der Übergangszeit. Es gibt folglich im Rahmen der Analyse keine Hinweise darauf, dass diese Feststellung nach der Digitalisierung des Spesenprozesses noch immer ein Risiko darstellt.
- In 4 Fällen (2%) fehlt mindestens eine der beiden notwendigen Unterschriften auf dem Antragsformular.
- In 4 Fällen (2%) ist die Berechnung auf dem Antragsformular nicht nachvollziehbar.
- Zudem wurden in 2 Fällen (1%), weitere Auffälligkeiten identifiziert. Dabei ist eine Einzelperson betroffen, welche Spesen erhalten hat. Die Person erhielt Spesenauszahlungen für Parktickets auf dem Spitalareal, obwohl in ihrem Arbeitsvertrag alle Spitäler als Arbeitsort aufgeführt sind. Dies widerspricht den Bestimmungen in den internen Regelungen «Spesen- und Arbeitszeitenentschädigung für Fahrten zwischen den soH-Standorten sowie für Inland- und Auslandsreisen». In einem der beiden Fälle ist zudem Mailverkehr abgelegt, welcher aufzeigt, dass von der nicht reglementskonformen Umsetzung bzw. Auszahlung dieser Spesen Kenntnis vorhanden war.»¹¹⁰

276 In den weiteren 174 analysierten Fällen (ca. 82 %) stellte die BDO keine Auffälligkeiten

¹⁰⁹ BDO, Bericht (act. V/3), S. 13 f.

¹¹⁰ BDO, Bericht (act. V/3), S. 16.

identifiziert. Trotz «der geringen finanziellen Konsequenz der auffälligen Spesenabrechnungen» erachtet die BDO «die relative Anzahl an Fällen, gemessen an einer zufällig generierten Stichprobe, [...] als hoch. Dies unter Berücksichtigung von automatisierten Prozessschritten sowie den ausgestalteten Kontrolltätigkeiten.»

6.1.6 *Einreihungen und Einstufungen*

277 Die BDO untersuchte stichprobenweise die Einreihung und Einstufung von insgesamt 79 Mitarbeitenden in Kaderfunktion, hauptsächlich des ärztlichen Personals. In 37 Fällen handelte es sich um Chef- oder Leitende Ärztinnen und Ärzte, in 42 Fällen um andere Funktionen. In 27 Fällen der ersten Kategorie (ca. 34% aller Fälle) war keine Herleitung/Berechnung der Gesamtvergütung im Personaldossier abgelegt. Die BDO verweist indes auf die Möglichkeit besonderer vertraglicher Regelungen für diese Kategorie von Mitarbeitenden (§ 5 Abs. 4^{bis} GAV). Betreffend die 42 weiteren Funktionen stellte die BDO fest, dass eine Spitaldirektorin ohne ersichtliche Begründung entgegen dem Einreihungsplan nicht in die Lohnklasse 28 oder 29, sondern in die Lohnklasse 27 eingereiht war, aber eine monatliche Marktlohnzulage in der Höhe von CHF 1'098.80 ausbezahlt erhielt. Im Übrigen wurden die Einstufungen nach den Feststellungen der BDO «grösstenteils nachvollziehbar vorgenommen». In 6 Fällen (ca. 8%) war keine Berechnung der Erfahrungsjahre vorhanden. In 2 Fällen wurde eine zusätzliche Erfahrungsstufe vergeben, was aber nach Auskunft der zuständigen Stellen der soH AG «im Ermessensspielraum des HR-Managers/der HR-Managerin» liege und damit als «regelkonform» beurteilt wird. In 34 Fällen (ca. 52 Prozent) stellt die BDO keine Auffälligkeiten fest.

278 Die BDO kommt zum Schluss, dass die «ergänzenden Regelungen [...] den geltenden Regelungen im GAV und den gesetzlichen Grundlagen» nicht widersprechen, doch könne «die Dokumentation und Ablage der Berechnungen noch optimiert werden».¹¹¹

6.1.7 *Zeitmanagement / Ferienkürzungen*

279 Zu den 34 untersuchten Ferienkürzungen stellte die BDO «keine relevanten Auffälligkeiten» fest. Die BDO untersuchte ebenfalls das Vorliegen von Vereinbarungen für Arbeit im Home Office und kam zum Schluss, dass

«durch die Formalisierung der Homeoffice-Anträge und das damit verbundene Pilotprojekt der Homeoffice-Zeiterfassung die Thematik derzeit professionalisiert wird und aus unserer Sicht aufgrund der künftigen internen Regelungen unproblematisch scheint. Einen relevanten Handlungsbedarf haben wir nicht festgestellt».¹¹²

6.1.8 *Auszahlungen von Gleitzeit*

280 Die BDO überprüfte die Auszahlung von Gleitzeitsaldi in insgesamt 71 Fällen. In 40 Fällen (ca. 56 %) erfolgte die Auszahlung aufgrund eines Austrittes, was die BDO aufgrund der besonderen Regelung für Oberärztinnen und Oberärzte und einer Weisung des Personalamts als generell zulässig beurteilt.

281 In den weiteren 31 Fällen (ca. 44 %) erfolgte die Auszahlung an einem bestimmten Stichtag. Die BDO führt dazu aus, solchen Auszahlungen seien «allgemein nur aufgrund von ausserordentlicher Mehrarbeit» zulässig und «nur in Einzelfällen in dieser Form begründet und werden daher grundsätzlich als nicht zulässig beurteilt». Die BDO identifizierte zudem folgende Auffälligkeiten:

¹¹¹ BDO, Bericht (act. V/3), S. 17 f.

¹¹² BDO, Bericht (act. V/3), S. 20.

«In 16 Fällen (23%) fehlt mindestens eine der zwingenden Unterschriften. In 14 Fällen (20%) ist kein Antrag zur Auszahlung von Gleitzeit im Personaldossier abgelegt. In 7 Fällen (10%) stimmt der ausbezahlte Betrag nicht mit dem Antrag überein. Mehrheitlich ist dies auf die 50 Wochenstunden Regelung zurückzuführen. Der Gleitzeitsaldo wurde deshalb gekürzt, jedoch wurde trotzdem der ursprüngliche Wert ausbezahlt. In 2 Fällen (3%) ist der Antrag unvollständig, da keine Begründung für die Auszahlung vorhanden ist.

In weiteren 6 Fällen (8%), wurden im Rahmen der Analysearbeiten zudem wesentliche Auffälligkeiten festgestellt. Diese betreffen insgesamt 2 Personen. Diese Fälle werden nachfolgend dargelegt:

- Bei einer Person wurden in fünf GLAZ-Auszahlungen während drei Jahren sehr hohe Beträge ausbezahlt, die grundsätzlich die Arbeitszeit nicht erfassen müsste. Die Begründung erfolgte teilweise auf Basis von ausserordentlichem Mehraufwand. Teilweise wurden keine Begründungen angegeben. Die über drei Jahre ausbezahlte Gesamtsumme beläuft sich auf CHF 125'611.40.
- Ein Fall widerspricht unseres Erachtens §251 Abs. 3 GAV, da nicht die 50-Stundenwoche als Basis genommen wurde. Die geltende Regelung wurde vom ehemaligen Direktor HRM auf Antrag des Vorgesetzten übersteuert und die ordentliche Auszahlung der aufgelaufenen Gleitzeit wurde per E-Mail genehmigt. Es handelt sich dabei um einen Betrag von rund CHF 3'000.»¹¹³

282 In 26 Fällen (ca. 37 %) ergaben sich keine besonderen Feststellungen.

6.1.9 *Einhaltung der Zuständigkeiten und Prozesse*

283 Betreffend die Funktions- und Markt- oder Marktwertzulagen hält die BDO zusammenfassend fest, dass die „geregelten Dienstwege [...] aufgrund der grossen Anzahl bewilligter Anträge mit fehlenden Unterschriften nur teilweise eingehalten« werden. Die vorgesehenen Dienstwege ermöglichten «eine gute Betriebsführung, die Einhaltung dieser müssten aber durch digitalisierte Prozesse unterstützt werden». Für die Marktwertzulagen fehle ein Prozess.

284 Grundsätzlich eingehalten worden sind die Dienstwege nach den Erkenntnissen der BDO demgegenüber für die Leistungsboni, die Spesen und die Einreihung und Einstufung sowie für das Zeitmanagement und die Auszahlung von Gleitzeit. Die BDO erachtet indes den Prozess für die Leistungsboni mangels Systemunterstützung als fehleranfällig. Die Dienstwege betreffend die Spesen werden «als gut bewertet», doch sei «das festgestellte Verhältnis an Fehlern [...] hoch». Es fehlten auch «ein dokumentierter Prozess für die Auszahlung von Gleitzeit sowie klare und verbindliche Vorgaben zur Umsetzung in den Kaderpositionen».¹¹⁴

6.2 **Prüfungen der Kantonalen Finanzkontrolle**

6.2.1 *Allgemeines*

285 Die Kantonale Finanzkontrolle ist die statutarische Revisionsstelle der soH AG nach Art. 727 ff. OR und § 23 f. der Statuten. Sie nimmt in dieser Eigenschaft jedes Jahr drei Prüfungen vor, nämlich eine Abschlussprüfung (Prüfung der Jahresrechnung), eine Zwischenprüfung und eine Schwerpunktprüfung (act. VI.1, S. 2).

286 Die Chefin der Finanzkontrolle hat an der Anhörung vom 14. Januar 2026 über die Schwerpunktprüfung im Jahr 2024 und deren Ergebnisse Auskunft gegeben und den Unterzeichnenden in der Folge einen Auszug aus dem Prüfbericht (act. VI.4) zur Verfügung gestellt. Vereinzelte weitere Unterlagen liegen den Unterzeichnenden zur Prüfung im Jahr 2023 vor.

¹¹³ BDO, Bericht (act. V/3), S. 22.

¹¹⁴ BDO, Bericht (act. V/3), S. 26.

6.2.2 Prüfung im Sommer 2023

287 Die Finanzkontrolle prüfte im Sommer 2023 offenbar unter anderem den Umgang mit Gleitzeitguthaben und in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die Übertragung solcher Guthaben auf die nächste Periode jeweils durch die zuständige Stelle bewilligt wurde. Die Direktorin HRM teilte unter anderem dem CEO am 2. August 2023 unter Bezugnahme auf verlangte «GLAZ-Listen, welche im Rahmen der Nachrevision an [den zuständigen Revisor der Finanzkontrolle] geschickt wurden», mit, es sei

«ersichtlich, dass trotz mehrfacher Aufnahme dieses Themas in der GL die Praxis betr. Mehrstunden weiterhin wie bis anhin läuft. Wir haben einige Listen, welche immerhin korrekt vom Direktor/von der Direktorin visiert worden sind. Andere haben wir zurück erhalten, aber ohne Visum des Direktors/der Direktorin, was regelwidrig ist und von der Revision bereits im letzten Herbst bemängelt worden ist (läuft offenbar seit Jahren so...).

Dann gibt es noch die Gruppe derjenigen, welche nicht einmal zurückgeschickt worden sind! Unser 'HR-Controlling' hat das in den letzten Jahren nie geprüft und auch nicht abgemahnt. Bis anhin hatte HRM hier keinen offiziellen Task, obwohl das zwingend notwendig ist.

Dies ist ein Beispiel von Vielen, was dringend geändert und mit den entsprechenden Prozessen versehen und eingefordert werden muss. Über die inhaltliche Richtigkeit dieser immensen Mehrstunden (oft nicht mit Stellen hinterlegt, wie zB aktuelles Beispiel in der Chirurgie) haben wir dann noch gar nicht gesprochen.

Dieses Jahr werden wir den Prozess (den ich in meiner Funktion das erste Mal anstosse) bereits Ende August starten. Wir werden keine Überstunden mehr tolerieren, welche diesen Grundsätzen nicht entsprechen und die Stunden entsprechend der gesetzlichen Regelung streichen. Das wird einen kollektiven Aufschrei geben und wir erwarten hier entsprechende Rückendeckung» (act. IX/115)

288 Am 17. September 2023 ersuchte die Direktorin HRM in einer E-Mail mit dem Betreff «Beanstandungen Revision / Weiteres Vorgehen» (act. IX/146) darum, für die nächste Sitzung der Geschäftsleitung ein Informationstraktandum zu diesem Thema vorzusehen. Sie legte ein Dokument mit dem Titel «Beanstandungen Revision» (act. IX/148) mit einer tabellenförmigen Zusammenstellung von Feststellungen der Finanzkontrolle, vorgeschlagene Massnahmen mit Angaben entsprechender Termine und Rückmeldungen der soH AG bei.

289 Der Zusammenstellung der Beanstandungen ist zu entnehmen, dass die Finanzkontrolle unter anderem die Berechnung variabler Lohnbestandteile, mangelhafte Zielvereinbarungen und Administrationsprozesse, fehlende Rechtsgrundlagen für die Arbeitsmodelle «Flex- und Lebo-Tage», fehlende Bewilligungen für die Übertragung von Zeitguthaben, fehlende Vorgaben für Mitarbeitende ohne Zeiterfassungspflicht, fehlende Kontrollen der Einhaltung von Vorgaben zur Zeitwirtschaft sowie die Regelung betreffend Arzt- und Zahnarztbesuche bemängelte. Zum variablen Lohnanteil stellte die Finanzkontrolle fest, dass dieser höchstens 15 Prozent betragen dürfte, in einzelnen Fällen aber 25 Prozent betrug, mithin (deutlich) überhöht war.

290 In der Spalte «Rückmeldungen» ist dazu vermerkt, mit einer variablen Vergütung von 15 Prozent werde die Grenze gemäss den Allgemeinen Anstellungsbedingungen für Chef- und Leitende Ärztinnen und Ärzte der Solothurner Spitäler AG überschritten, nicht jedoch mit einer variablen Vergütung von 25 Prozent. Dies wird an einem Beispiel wie folgt erläutert (Hervorhebung nur hier):

«Person X soll eine Gesamtvergütung von CHF 530'000 erhalten. Rechnet man die Vergütung mit 15% variabler Vergütung ($530'000/115 \cdot 100\%$) ergibt sich ein Fixlohn von CHF 460'870. Dies liegt über der Grenze gem. AAB (CHF 440'000, siehe unten). Rechnet man anschliessend mit 25% variabler Vergütung ($530'000/125 \cdot 100\%$) ergibt sich ein Fixlohn von CHF 424'000, was unterhalb der Grenze liegt. [...] **In solchen Fällen hat [der frühere Direktor HRM] jeweils entschieden, die höhere %-Zahl für die variable Vergütung zu wählen.**»

6.2.3 Schwerpunktprüfung 2024

291 Im Jahr 2024 führte die Kantonale Finanzkontrolle eine Schwerpunktprüfung zu Zulagen an die Mitarbeitenden durch. Die Chefin der Finanzkontrolle führt dazu an der Anhörung aus, die

Zwischenrevision 2023 habe Anhaltspunkte dafür ergeben, dass «es interessant sein könnte, bei den Zulagen Schwerpunkte zu setzen» (act. VI/2, S. 5). Die Finanzkontrolle hatte dazu gemäss ihrem Prüfbericht vom 7. August 2024 (act. VI/4) zum Bereich HRM

«folgende Fragestellungen und Prüfgegenstände als Zielsetzung definiert:

- Überprüfung, ob die entrichteten Funktions- und Marktlohnzulagen den Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) und der Personalrechtsverordnung (PRV) entsprechen
- Überprüfung der Einhaltung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Beurteilung der Wirksamkeit des IKS bei den abgewickelten Prozessen»

292 Die Finanzkontrolle überprüfte anhand definierter Prüfziele stichprobenweise «die Ordnungsmässigkeit und Richtigkeit der Entrichtungen von Funktions- und Marktlohnzulagen für insgesamt 15 Mitarbeitende der soH» mit «Fokus auf die höheren Kadermitarbeitenden» (act. VI/4, S. 3). Die Prüfung

«ergab, dass von den 15 geprüften Kadermitarbeitenden fünf eine Funktionszulage erhalten. Das Einhalten der damit einhergehenden gesetzlichen Grundlagen haben wir mit neun Prüfzielen geprüft. Die nachstehende Grafik zeigt, dass die ausgerichteten Funktionszulagen mehrheitlich in Abweichung zu den gesetzlichen Grundlagen erfolgt sind. Wobei die orangen eingefärbten Zellen fehlende oder falschausgelegte Grundlagen visualisieren.»

293 Der Prüfbericht enthält nach diesen Angaben die folgende Grafik:

Nr.	Prüfziel 1	Prüfziel 2	Prüfziel 3	Prüfziel 4	Prüfziel 5	Prüfziel 6	Prüfziel 7	Prüfziel 8	Prüfziel 9
1									
2									
3									
4									
5									

296 Das Ergebnis wird wie folgt kommentiert (act. VI/4, S. 4):

«In drei Fällen liegt entweder kein formeller Antrag vor oder die Funktionszulage wurde nicht gemäss dem internen Antragsformular berechnet. Uns liegt nur eins von den beteiligten Parteien unterzeichnetes Bestätigungsschreiben vor. Somit war es für uns nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die gewährte Funktionszulage erfolgte. Mit dem Prüfziel 2 haben wir festgestellt, dass die Zulage für den CEO gestützt auf PRV vom Regierungsrat und nicht vom Verwaltungsrat hätte beschlossen werden sollen. In einem anderen Fall erfolgte die Genehmigung durch die Direktorin HRM anstelle des CEO. Bei keinem der fünf Fälle können wir aufgrund der uns vorliegenden Unterlagen erkennen, dass die Funktionszulage auf der Übernahme von Aufgaben einer höheren Funktion basiert. Es wurden zusätzliche Aufgaben übernommen. Folglich liegt auch kein Nachweis vor, ob die Höhe der Funktionszulage dem Umfang und Anforderungen der übernommenen Aufgaben entspricht (§ 140 Abs. 1 GAV). Das Grunderfordernis, die zusätzliche Funktion mehr als zwei Monate auszuüben, ist zwar erfüllt und wird regelmässig überprüft. Allerdings widerspricht die Erteilung einer Funktionszulage von mehr als einem Jahr den soH-internen Prozessen und dem Antragsformular, welches eine Befristung der Funktionszulage auf maximal ein Jahr definiert. Auf welcher Grundlage diese Befristung erfolgte, ist für uns unklar. Der GAV weist zudem in § 140 auf die vorübergehende Ausübung hin. Bei den geprüften Fällen können wir jedoch eine Befristung nicht eindeutig erkennen. Die Abweichungen diesbezüglich haben wir mit den Prüfzielen 5 und 6 identifiziert. Die detaillierten Prüfungsergebnisse liegen der Geschäftsleitung vor.»

297 Zum Verfahren und zu den Zuständigkeiten hält der Prüfbericht fest (act. VI/4, S. 4):

«Ein Abgleich des Funktionendiagramms (Corporate Governance-Reglement) der soH hat in Bezug auf die Genehmigung der Funktionszulage eine Abweichung zur PRV gezeigt. Das Dokument der soH führt den Verwaltungsrat als genehmigendes Organ für den CEO auf. Nach unserer Auslegung des PRV steht diese Kompetenz dem Regierungsrat zu. Wir haben keinen vollständigen Abgleich des Funktionendiagramms mit der PRV und dem GAV vorgenommen. Nebst der Korrektur betreffend die Funktionszulage, empfehlen wir das Reglement in Bezug auf die personalrechtlichen Kompetenzen vollständig zu überprüfen. Gleichzeitig empfehlen wir das Antragsformular sowie die diesbezüglichen internen Prozesse zu überprüfen und mit den personalrechtlichen Grundlagen abzugleichen.»

Zur generellen Anwendung der Funktionszulagen stellte die Finanzkontrolle

«im Grundsatz fest, dass Mitarbeitende für zusätzliche Aufgaben wie die Ausbildung von Lernenden und die Übernahme von Aufgaben auf gleicher Organisationslinie eine Funktionszulage erhalten, ohne jedoch höhere Funktionen zu übernehmen. Diese Praxis entspricht nicht den Vorgaben des GAV. Kontrollmassnahmen durch die Personaladministration, ob eine Fortführung der Funktionszulagen weiterhin zulässig ist, sind dokumentiert. Selbst wenn eine periodische Überprüfung stattfindet, erkennen wir nicht, dass Funktionszulagen gestoppt worden sind. Vielmehr erkennen wir in der aktuellen Praxis eine unbegrenzte Funktionszulagenvergabe, welche sowohl den internen als auch den gesetzlichen Vorgaben widerspricht. Es bedarf nach unserer Ansicht einer generellen Überprüfung und Korrektur, um die Einhaltung der festgelegten Bestimmungen sicherzustellen. Uns liegen keine Grundlagen vor, wonach die soH in Bezug auf die Funktionszulagen von den Bestimmungen des GAV abweichen kann. Funktionszulagen, die nicht nachweislich mit der Ausübung von Aufgaben einer höheren Funktion begründet sind, sind demnach zu sistieren. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob eine Rückforderungspflicht gegenüber den Arbeitnehmenden besteht, die unrechtmässig eine Funktionszulage erhalten haben» (act. VI/4, S. 4)

Zur Markt-, Marktwert- oder Marktlohnzulage hält der Prüfbericht fest (act. VI/4, S. 4 f.):

«Unsere Prüfung ergab, dass von den 15 geprüften Kadermitarbeitenden 11 eine korrekt vom CEO genehmigte Marktlohnzulage erhalten. Bei drei Mitarbeitenden fehlen formelle Anträge sowie deren ordnungsgemässe Ablage im Personaldossier. Dies deutet auf ähnliche Schwachstellen wie bei den Funktionszulagen hin. Die Zulagen sind zu prüfen und ordnungsgemäss zu bewilligen. Sollte die Überprüfung zum Ergebnis führen, dass eine Marktlohnzulage nicht gerechtfertigt ist, sind die Zulagen zu stoppen. Eine Rückforderung wäre ebenfalls zu prüfen. Zudem haben wir überprüft, ob die Höhe der Marktlohnzulage den Bestimmungen des GAV entspricht. Die soH kann gemäss § 240 lit. b des GAV eine Erhöhung des Grundlohns in Form einer Marktlohnzulage bis zu 20 % bewilligen. Bei einer Abweichung der Anstellungsbedingungen gegenüber dem GAV ist gemäss § 21 Abs. 1 der PRV ein Regierungsratsbeschluss erforderlich. Für drei Mitarbeitende, die eine Marktlohnzulage von über 20 % erhalten, liegt ein entsprechender Beschluss des Regierungsrates vor. Die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten wurden somit eingehalten.»

Die Chefin der Kantonalen Finanzkontrolle erläutert dazu an der Anhörung, die Finanzkontrolle habe festgestellt,

«dass gewisse Zulagen nicht gemäss GAV ausgerichtet wurden. [...] Wir haben im Bericht die nicht konformen Punkte erwähnt, aber ohne Namen zu nennen. Wir haben 15 Kadermitarbeitende überprüft. 5 haben eine Funktionszulage erhalten, bei 3 lagen keine Anträge vor, bei 2 haben die falschen Personen unterschrieben. Die soH hatte ein Reglement (das Corporate Governance Reglement / Funktionendiagramm), welches bestimmte, dass der Verwaltungsratspräsident für die Bewilligung der Funktionszulage des CEO bestimmt war; das stimmte nicht mit dem Personalrecht überein. Tatsächlich wäre der Regierungsrat zuständig gewesen».

Die Finanzkontrolle habe auch die materielle Berechtigung der Zulagen geprüft und «prima vista gesehen, dass die materiellen Voraussetzungen für gewisse Zulagen nicht gegeben waren» (act. VI/2, S. 6).

Die Finanzkontrolle stellte den Prüfbericht der soH AG zuhanden des Verwaltungsratspräsidenten, des Verwaltungsrats, des Sekretärs des Verwaltungsrats und der neuen CEO zu. Als Bericht der Revisionsstelle der soH AG ging er dagegen nicht an Stellen des Kantons. Die Finanzkontrolle gibt

«jeweils Empfehlungen ab, wenn wir Verstösse feststellen. Auch hier haben wir die Empfehlung abgegeben, dass soH unsere Feststellungen überprüfen soll. Wir haben empfohlen, die Zulagen seien zu sistieren, Rückforderungen seien zu überprüfen und das erwähnte Reglement (Funktionendiagramm) sei sofort anpassen. Ich werde die Empfehlungen auch zum Protokoll geben.

Unsere Prüfungsberichte bzw. Empfehlungen sind nicht an andere kantonale Stellen gegangen, jedenfalls nicht von uns. Die Prüfungsergebnisse werden jeweils auch besprochen. Es gab auch hier eine Besprechung mit soH, zuerst eine auf GL-Ebene und dann, im August 2024, auch im zuständigen VR-Ausschuss. Wir machen soH jeweils darauf aufmerksam, wenn wir Probleme feststellen, die auch den Kanton interessieren. Wir zeigen also jeweils auch die Optik des Kantons auf. Es ist dann aber Sache der soH, dies mit dem Kanton zu bereinigen.

Für uns ist mit der Besprechung der Prüfungsergebnisse der Auftrag abgeschlossen; dies war hier im August 2024 (von damals datiert auch der Bericht) der Fall.

Wir machen jeweils auch ein Follow-up und schauen, ob unsere Empfehlungen umgesetzt wurden. Im vorliegenden Fall haben wir dies noch nicht gemacht. Wir warten, bis die laufenden Untersuchungen und Abklärungen abgeschlossen sind. Mit Ausnahme der Reglementsanpassung, die sofort vollzogen werden muss. Ich kann daher im Moment noch nicht sagen, ob die soH aktuell unseren Empfehlungen nachgekommen ist» (act. VI/2, S. 7).

6.3 Interne Regelungen, Unterlagen und Korrespondenzen in Personalangelegenheiten

6.3.1 Vorbemerkung

303 Die Unterzeichnenden haben im Zusammenhang mit der Anhörung einer ehemaligen Mitarbeiterin der soH AG Einsicht in interne Unterlagen, namentlich Korrespondenzen in Form von E-Mails, erhalten, die unter anderem den Umgang der soH AG mit personalrechtlichen Vorgaben zum Gegenstand haben und Hinweise auf interne Diskussionen geben. Die Korrespondenzen betreffen nicht die hier in erster Linie interessierenden Leistungen an den ehemaligen CEO, illustrieren aber teilweise die dargestellten Feststellungen der BDO und der Kantonalen Finanzkontrolle. Einige dieser Korrespondenzen werden deshalb im Folgenden auszugsweise wiedergegeben.

6.3.2 Einreihung in Lohnklassen und Festsetzung des Lohns

304 Den Unterzeichnenden liegt das Dokument «Einreihungsplan der Funktionen in den Spitälern», Stand 31.03.2021 (act. III/41) vor, in welchem die einzelnen Funktionen der soH AG einer Lohnklasse zugeordnet sind. Der rechtliche Stellenwert und insbesondere das Verhältnis dieses Dokuments zur Tabelle in § 239 GAV, die ebenfalls eine grössere Anzahl von Funktionen der soH AG in Lohnklassen einreicht, erscheint nicht restlos klar. Das Dokument enthält vor dem genannten Titel den Vermerk «Kantonales Personalamt Solothurn», ist aber offenbar «nicht durch das PA genehmigt» worden (act. VI/5, S. 3).

305 Der Einreihungsplan enthält zu den einzelnen Einreihungen, entsprechend der Zuständigkeit des Personalamts zur Einreihung der Funktionen der soH AG (§ 4 PRV) grösstenteils den Vermerk «PeA-Entscheid» mit einem bestimmten Datum. Aus dem Plan geht indes auch hervor, dass nicht alle Einreihungen ausnahmslos durch das Personalamt beschlossen oder genehmigt worden sind. Beispielsweise ist zur Einreihung der Funktion «Genesungsbegleiterin (PA mit WB und Sonderaufgaben)» in die Lohnklasse 7 vermerkt «Entscheid soH (RNe und MKu) 14.01.2016». Zur Einreihung der Funktion «Projektleiter Medizin soH» in die Lohnklasse 28 findet sich der Vermerk «Entscheid CEO Juni 2020». Auch in andern Fällen fehlt ein Hinweis auf eine Einreihung durch das Personalamt. Zur Einreihung der Funktion «Senior Consultant» in die Lohnklasse 30 (die in der Tabelle in § 239 GV nicht erwähnt wird), ist einzig vermerkt «Bis März 2021 in LK 29».

306 Mit einer E-Mail vom 8. Februar 2023 mit dem Betreff «LK 28 / CEO-Entscheid» (act. IX/289) wurde, offenbar im Zusammenhang mit der erwähnten Einreihung der Funktion «Projektleiter Medizin SoH», die Frage gestellt:

«Was hat es mit dieser Funktion/Einreihung auf sich? Wieso steht hier Entscheid CEO Juni 2020. Hast Du hierzu weitere Unterlagen?»

307 Die E-Mail wurde wie folgt beantwortet (act. IX/289):

«Ich erinnere mich noch. Martin kannte [...] von seiner Zeit in Aarau her. Er hat sie meines Wissens praktisch im Alleingang angestellt und auch festgelegt, welchen Lohn sie haben soll. Es war eine Hauruck-Aktion und Unterlagen existieren nicht. Die Sache lief von Martin über [...], der die Anstellung dann an [...] weitergegeben hat mit dem Auftrag, [...] in der LK 28 anzustellen.

Eine Einreihung wurde nie an die Hand genommen und [...] ist dann ja nach einem guten Jahr bereits wieder weitergezogen.»

- 308 In einer E-Mail vom 9. Mai 2023 mit einer To-Do-Liste (act. IX/81) wurde der damaligen Direktorin HRM mitgeteilt, eine Ärztin solle befördert werden, «auch wenn sie keinen Schwerpunkt in Chirurgie besitzt». Dies sei «v.a. damit begründet, dass sie eine gute Chirurgin ist und seit 2 Jahren auf eine Beförderung wartet». Ihr «Lohn soll kleiner/gleich 225 TCHF bei 100% sein». Die damalige Direktorin antwortete am folgenden Tag, sie müsse
- «feststellen, dass diese Aktion (leider kann ich es nicht anders bezeichnen) diametral dem widerspricht, was wir in der GL vereinbart haben. Zudem umgeht es die klar definierten Abläufe bei der Festlegung des Lohnes bei LA» (act. IX/81).
- 309 Sie erhielt zur Antwort, aus diesem Grund habe die anfragende Person «das Protokoll auch geschrieben. Martin wollte hier keine weiteren Abklärungen oder Evaluationen sondern hat klar als CEO entschieden» (act. IX/80).
- 310 Am 13. Juni 2023 ersuchte eine Kaderperson darum, für eine Ärztin, die sich um eine Stelle bei der soH AG bewarb, «auf der Basis der vorliegenden Unterlagen eine Lohnberechnung vorzunehmen, da dieser Punkt natürlich wichtig wäre, um sie nach Solothurn gewinnen zu können», und um «Unterstützung für diese Anstellung» (act. IX/204). Sie reichte am 12. Juli 2023 verschiedene verlangte Unterlagen nach und teilte mit, er wäre «sehr verbunden, wenn wir einen marktgerechten Lohn als LA [= Leitende Ärztin] 50%, Schwerpunkt [...] ihr anbieten können» (act. IX/202). Auf die Antwort, man habe «den Lohn bereits gerechnet und Dir zukommen lassen. Martin hat nochmals um CHF 5'000 erhöht. Sie hat als Oberärztin heute wesentlich weniger» (act. IX/201), teilte die Kaderperson mit, die Bewerberin stelle sich
- «einen Lohn von mindestens 280.000 CHF auf BG 100% als [...] (obwohl ihr geraten wurde, ein Lohn von 300.000 CHF mindestens zu verlangen) [...] Wenn wir den damaligen Lohn von [...] (295.000 CHF), die uns verlassen hat und bei der zusätzlichen Qualifikation von Frau [...] vergleichen und die aktuelle Arbeitsmarkt [recte wohl: den aktuellen Arbeitsmarkt oder die aktuelle Arbeitsmarktsituation] berücksichtigen, wäre ein Lohn von 280.000 CHF sicher ihrer Qualifikation angemessen, zumal sie in [...] zufrieden ist und die Perspektive einer Beförderung auch dort besteht».
- 311 Die Kaderperson habe mit der Bewerberin ein weiteres Gespräch
- «vereinbart, um das finale Lohnangebot und die fachlichen Details des Aufbaus der Kinderradiologie als Schwerpunkt im IMR der soH zu besprechen. Bis dahin und je nach unser Lohnangebot will sich Frau [...] entscheiden, ob sie zu uns in der soH die Kinderradiologie aufbauen möchte» (act. IX/200).
- 312 Der CEO reagierte am 14. Juli 2023 auf die Mitteilung und teilte mit, er
- «denke, die Anstellung von Frau [...] ist für das BSS wichtig. [...] Am Lohn, sofern er sich nicht über dem Bench bewegt, dürfen wir es nicht scheitern lassen.
- Ich bitte Euch, wenn alle nicht monetären Voraussetzungen für eine Anstellung sprechen, mit ihr zu einem positiven Vertragsabschluss zu kommen» (act. IX/200).
- 313 Zu dieser Reaktion ist eine weitere E-Mail der Direktorin HRM vom gleichen Tag (14. Juli 2023) aktenkundig (act. IX/198), in der diese unter anderem das Folgende ausführte:
- «Für die Festsetzung der Löhne der LA und der CA zeichnet die Direktorin HRM in Absprache mit dem Standortdirektor verantwortlich. Die Löhne der LA und CA werden gemäss ABB, GAV und Spitallohnvergleich (Medianlohn und Medianalter) erstellt. Bei den LA wird der Lohn in die LK 30 eingereiht und konkret der Erfahrungsstufe nach Berufserfahrung (dabei spielt auch das Pensum in der Vergangenheit einer Rolle) berechnet.
- Bei der Einführung der AAB wurden die 'alten' Löhne inkl. Honorar wohl quasi als Besitzstand übernommen. Die neuen Löhne wurden dann in der Folge wieder im soH-Vergleich und nicht nach den oben erwähnten Grundlagen berechnet und gewährt. Das hat dazu geführt, dass wir im Vergleich zu unseren Grundlagen bei vielen Ärzten 'zu hohe' bzw. wesentlich 'zu hohe' Löhne zahlen. Im Rahmen eines Massnahmenpaketes hat die GL beschlossen, die Löhne nun nach obigen Grundlagen zu gewähren und sogar noch einen Schritt weiter zu gehen: bei

Mitarbeitenden, welche bei uns eine LA-Stelle erhalten, ohne aber im Vergleich zu anderen Spitälern entsprechende Führungsverantwortung und -funktion auszuüben (wir haben im Vergleich zu anderen Häusern sehr viele Kaderärzte), passen wir die Löhne auf ein adäquates Niveau an. Es rechtfertigt sich nicht, einer Ärztin, welche bisher als Oberärztin gearbeitet hat, einen Sprung von mehr als CHF 100'000 zu gewähren.

Unter all diesen Aspekten haben wir bei Frau [...] den Lohn initial bei CHF 220'000 gerechnet (bei 100%). Martin hat in der Folge um CHF 5'000 erhöht. Ich bin gespannt zu hören, welchen Lohn Frau [...] heute verdient und welche konkreten Lohnvorstellungen sie mitbringt.

Selbstverständlich hat der CEO bei den Löhnen das letzte Wort.»

- 314 Ebenfalls im Juli 2023 stand eine Beförderung eines Arztes zum Leitenden Arzt zur Diskussion. Die Direktorin HRM teilte der vorgesetzten Person und dem CEO mit E-Mail vom 4. Juli 2023 (act. IX/84) mit, die «Offerte einer Anstellung als LA zu CHF 260' bei 100%» bleibe bestehen, eine Lohnerhöhung sei aber «kein Thema». Der CEO reagierte am 5. Juli 2023, unter anderem mit folgenden Mitteilungen:

«Aufgrund des Mail von [...] und der Einschätzung von [...] ist die momentane Personaldecke im Kaderarzbereich der [...] absolut versorgungskritisch, so dass die Anstellung von [...] von grösster Relevanz ist und Alternativen fehlen.

Nach Aussage von [...] will [...] den Arbeitsvertrag mit der soH auf Basis des jetzigen Lohnangebots nicht unterzeichnen. Ich möchte, dass man ihm ein neues Angebot macht und zwar mit einem Startgesamtlohn von kCHF 260 bei 100% und man vertraglich vereinbart, dass sein Lohn bei Eignung und Zielerreichung per 1.1.2024 auf kCHF 280 bis 100% ansteigt. Zudem möchte ich wissen, in welcher Stufe er als Oberarzt eingereiht wird. Wenn dies ja wahrscheinlich nicht 20 ist sondern tiefer, wird er ja 'automatisch' jedes Jahr danach noch einen Stufenanstieg mitmachen, was man ihm kommunizieren kann und sollte» (act. IX/84)

- 315 Der CEO erhielt gleichentags zur Antwort, «selbstverständlich werde» man, «wenn dies Dein Entscheid als CEO ist, den Vertrag entsprechend anpassen und diesen Passus rein nehmen». Aus «Sicht HRM» sei aber der folgende Hinweis angebracht:

«Jedes Zugeständnis, das wir zusätzlich machen, wird herum gereicht und bedeutet, dass wir als Führungsequipe ausgespielt werden. Das bitte ich Euch zu bedenken. [...]

[...] wollte einen Lohn von CHF 280' bis 320', wie gestern [...] nochmals bestätigt hat. Er wird nun einen Lohn von CHF 260' erhalten bei 100% und auf eine Zielerreichung von insgesamt CHF 292'327 kommen (was selbstverständlich bereits kommuniziert ist). Damit hat er genau das, was er wollte, einfach später. Zudem hat er in Deutschland Euro 130', [...] sagt Euro 150' verdient. Das ist sehr wohl relevant. Zudem hat er keine Dissertation und wird kaum in einem anderen Haus a) als LA und b) zu diesem Lohn angestellt.

Eine Lohnerhöhung von CHF 20' nach nur 5 Monaten, also noch in der Probezeit, ist systemwidrig. Ich rate davon ab. Zudem bedeutet dies, dass auch sein Ziellohn um CHF 20' auf 312' steigt.

Aktuell ist er in ES 08 und steigt damit bei BG 100% bis E 20 um CHF 32'327 auf CHF 292'327 an. Er ist nicht als Oberarzt, sondern als Leitender Arzt eingereiht» (act. IX/83).

- 316 In einer weiteren E-Mail vom 5. Juli 2023 wurde dem CEO schliesslich mitgeteilt, man werde in dieser Angelegenheit «wunschgemäss einen neuen Vertrag ausstellen, welcher eine Lohnerhöhung von CHF 20' bei Eignung und guter Zielerreichung per Ablauf der Probezeit beinhaltet. Der Ziellohn wird dementsprechend ebenfalls um CHF 20' erhöht» (act. IX/83).
- 317 Im August / September 2023 wurde die Einreihung einer Bewerberin für eine Stelle diskutiert. Die zuständige Sachbearbeiterin teilte in einer E-Mail vom 29. August 2023 (act. IX/155) mit, die Bewerberin würde in der vorgesehenen Funktion

«folgendes Gehalt erzielen: Fr. 6'987.80 x 13 bei Pensum 100%

Frau [...] verfügt über keine Ausbildung als [...] oder vergleichbar (Grundanforderung für Lohnklasse 14), aus diesem Grund käme gemäss GAV die Lohnklasse 12 zum Tragen. Frau [...] hat langjährige Erfahrung, deshalb erzielt sie Erfahrungsstufe 18.»

- 318 Am 18. September 2023 wandte sich eine Kaderperson an die Direktorin HRM und teilte mit cc an den CEO mit, sie habe erfahren,

«dass die Kandidatin nicht wie bisher immer üblich als [...] in LK 14, sondern in LK 12 eingereiht werden soll. Begründung: keine Ausbildung als [...]. Also das ist in 10 Jahren jetzt das erste Mal, dass ich so etwas erlebe. Dann können wir den [...] langsam wirklich schliessen. Es ist ja schon schwierig genug, in diesem Bereich überhaupt einigermaßen qualifizierte Kandidatin zu finden. Nun kommt HR und verunmöglicht uns hier eine Anstellung. Die Kandidatin wird niemals den Lohn in LK 12 akzeptieren.

Aus meiner Sicht ist Frau [...] mit langjähriger Erfahrung und kontinuierlicher Weiterbildung im [...] Bereich durchaus sehr erfahren und qualifiziert für eine Einstufung in LK 14 – es kann auch nicht sein, dass wir jetzt plötzlich anfangen, die Mitarbeitenden noch tiefer einzustufen. Ihr habt uns ja die Abstufung nach Erfahrungslevel – professionell/senior schon nicht ermöglicht.

Sorry, aber das scheint hier wieder einmal reine Willkür zu sein – zumal wir darüber niemals vorinformiert wurden.

Ich bitte Dich, der Einstufung – wie alle [...] – in LK 14 zuzustimmen. Es drängt, sonst ist diese Kandidatin auch wieder weg» (act. IX/154)

- 319 Die Direktorin HRM verwies auf «das Lohnsystem des Kantons», dass «wir weder im HRM noch als soH beeinflussen» könnten» und das «für uns wie auch für den Kanton nach gleichen Massstäben» gelte. Die soH AG sei «wiederholt beim Personalamt vorstellig geworden», doch dieses habe «unsere Anträge betr. [...] abgelehnt». Auch wenn sich die anfragende Person «bekanntlich schwer mit dem kantonalen System», sei es doch

«unsere Aufgabe im HRM [...], dieses bei allen 4'500 Mitarbeitenden korrekt umzusetzen. [...] Falls Martin Dich unterstützt, kann er uns auch anweisen, diese Mitarbeitende in die Lohnklasse 14 einzureihen, auch wenn sie die Voraussetzungen nicht mitbringt» (act. IX/153).

- 320 Die Direktorin HRM liess das Dossier der Bewerberin nochmals überprüfen. Die zuständige Mitarbeiterin teilte aufgrund dieser Überprüfung mit, die Bewerberin habe

«eine Ausbildung als Modeberaterin/Verkäuferin gemacht. Anschliessend ein paar interne Kurse beim [...] absolviert, aber keine Aus- oder Weiterbildung in [...]. Aus unserer Sicht bringt sie auch nicht die notwendige Erfahrung im [...]Bereich mit – sie war lediglich während ca. 7 Jahren an [...] tätig (siehe CV im Anhang).

Aus unserer Sicht ist die Einreihung [...] korrekt. [...] hat eine Einstiegslohnklasse gem. GAV §132 angewendet analog der bereits mit dir besprochenen Beispiele (2 LK tiefer – Beispiel [...]).

Die Grundanforderungen der Stelle als [...] kommen aus den Stellenbeschreibungen als [...]. Anhand dieser Stellenbeschreibung wurde die Einreihung ja auch durch das Personalamt vorgenommen: Die Grundanforderungen besagen:

- Abgeschlossene Berufslehre
- Diplomierter [...] oder vergleichbare Ausbildung» (act. IX/151).

- 321 Die Direktorin HRM informierte die Verfasserin der E-Mail vom 18. September 2023 über diese «klare und absolut neutrale Beurteilung» und teilte dieser und dem CEO mit, es brauche

«zweierlei Klärung:

1. Ist es angebracht, aufgrund von enormem Druck aus der Linie einen im Vergleich nicht korrekten Lohn zu gewähren, nur weil der CEO eingeschaltet wird? Der Fachkräftemangel ist auch an anderen Orten riesig und kein/e andere/r [...] stellt diese Erwartung an uns (mit dieser Tonalität).
2. Ein extern moderiertes Gespräch zur Art und Weise der Zusammenarbeit und der Einhaltung der vorgegebenen Rahmenbedingungen» (act. IX/150).

- 322 Im Oktober 2023 berechnete eine Mitarbeiterin der Direktion HRM den Lohn für den Bewerber für eine Stelle bei der soH AG. Auf dem entsprechenden Dokument «Lohnberechnung [...]» (act. IX/98) finden sich nach der Berechnungstabelle die folgenden Angaben:

«Lohnvorstellung zwischen 180'000 / 200'000

Annahme: Anstellung als [...] per 1. Januar 2024: LK28 E02

Grundlohn brutto bei 100%: 11'031.80 / Mt.

143'403 CHF p.a.»

323 Die für die Anstellung zuständige Kaderperson wandte sich am nächsten Tag (31. Oktober 2023) an die Direktorin HRM und teilte unter anderem das Folgende mit:

«Nach Rücksprache mit Martin hab ich [...] gebeten, den Lohn vom OA Kandidaten [...] für die offene Stelle im [...] neu zu berechnen.

Sie hat mir den vorliegenden Vorschlag zugestellt, bei dem die 20% Zulage berechnet wird und zusätzlich statt im Erfahrungsstufe E02 in E04 einzuteilen, so dass wir einen Lohn von 183'346 CHF anbieten können. Damit können wir ihm ein konkurrenzfähiges Angebot anbieten.

Man würde mit ihm vereinbaren, dass er in den nächsten 2 Jahren keine Erhöhung der Erfahrungsstufe erhalten würde.

Ich habe Martin gestern diesen [...] -Vorschlag vorgelegt und er wäre mit dieser Möglichkeit einverstanden.

Können wir [...] dieses Lohnangebot vorschlagen?

Er hat noch Vorstellungsgespräche in [...] und wir würden ihn sehr gerne für die soH gewinnen. Ausserdem ist diese Anstellung für die Gewährleistung des Dienstbetriebs im [...], inkl. die von uns bedienten Kliniken als dringlich zu betrachten» (act. IX/97)

324 Die Direktorin HRM antwortete am 31. Oktober 2023, die mit der Angelegenheit befasste Mitarbeiterin werde «das Notwendige veranlassen», sobald sie «von Martin das schriftliche OK habe». Sie teilte später am gleichen Tag unter anderem dem CEO mit, die Mitarbeiterin lege

«Wert auf die Feststellung, dass ihre erste Berechnung der langjährigen Praxis in der soH entspricht nach den gängig[en] Kriterien, welche wir im HRM durchgängig anwenden.

Sie hat nicht eine neue Berechnung gemacht, sondern auftragsgemäss der Anordnung Folge geleistet, einen Vorschlag zu bringen, der das gewünschte Resultat liefert.

Das Vorgehen erachte ich nicht als korrekt, damit dies auch deponiert ist» (act. IX/96).

6.3.3 Funktionszulagen

325 Zu Funktionszulagen liegt den Unterzeichnenden eine E-Mail-Korrespondenz vom August 2023 vor, die offenbar auf Zulagen Bezug nimmt, welche gemäss der Überprüfung durch die BDO im Rahmen des Massenanspruchs «Berufsbildner und Ausbildungsverantwortliche» ausgerichtet wurden (vorne Ziffer 6.1.2). Eine Mitarbeiterin im Bereich Berufsbildung teilte einer Mitarbeiterin von HRM auf deren Anfrage hin am 14. August 2023 mit, ihre Funktionszulage sei «per 1. August 2022 eingeführt» worden. Sie habe

«die FuZu für die Funktion als ‚Ausbildungsverantwortliche‘ [...] zugesprochen erhalten und erhalte diese seit dem 1. August 2022 ausbezahlt. Die Bewilligung habe ich von meiner damaligen Vorgesetzten [...] und vom Direktor [...] erhalten» (act. IX/307).

326 Sie teilte im Weiteren mit, alle Ausbildungsverantwortlichen erhielten «eine Funktionszulage von Fr. 150.00 monatlich», und legte das Dokument «Funktionszulage Berufsbildner A&S 2022_2023» bei. Die Mitarbeiterin von HRM reagierte gleichentags wie folgt:

«Nach Prüfung der Unterlagen wurden diese FuZu für [...] eingeführt, welche dadurch einen zusätzlichen Aufwand für die Betreuung haben.

Eine Funktionszulage wird ausgerichtet, wenn Arbeiten übernommen werden, die in der Stellenbeschreibung nicht aufgeführt sind.

Diese Aufgaben sind in Deinem Stellenbeschrieb bereits enthalten und entsprechen Deiner Anstellung.

Das Erreichen der Stufe 20 rechtfertigt nicht automatisch eine Funktionszulage» (act. IX/306).

327 Die Mitarbeiterin im Bereich Berufsbildung teilte daraufhin am 16. August 2023 mit:

«In Absprache mit [...] und [...] wurde im vergangenen Jahr beschlossen, den Berufsbildnern und den Ausbildungsverantwortlichen im Bereich Administration und Services (Zuständigkeitsbereich [...]) eine Funktionszulage (FuZu) auszurichten. Dies mit dem Ziel der Lohnangleichung an die Ausbildungstätigkeit im Pflegebereich. Anstelle einer Neueinreihung sämtlicher betroffener Funktionen haben wir uns für eine Funktionszulage entschieden, da diese ein flexibleres Entlohnungsinstrument ist; kurzfristig veränderbar ohne zusätzlichen Mehraufwand für Mutationen bzw. neue Vertragserstellungen.

Im Falle von [...] haben wir die Ausrichtung einer FuZu wie folgt begründet:

Eine Gleichbehandlung von [...] mit anderen Berufsbildnern bzw. Ausbildungsverantwortlichen der Bereiche Admin. & Services (innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs).

Eine lohnmassige Annäherung der Funktion von [...] (in LK 16) an die vergleichbare Funktion in der Berufsbildung Pflege in LK 18. Da beide Funktionen exakt für die gleiche Ausbildungsstufe EFZ verantwortlich sind, erschien uns dies gerechtfertigt.

Im GAV, § 140. Funktionszulage ist nicht erwähnt, dass die Aufgaben nicht in der Stellenbeschreibung aufgeführt sein dürfen: [...] hat als damalig zuständiger Direktor diesem Vorgehen am 09.05.2023 [recte 09.05.2022] zugestimmt» (act. IX/305).

328 Die Direktorin HRM nahm mit E-Mail vom 16. August 2023 wie folgt Stellung:

«Aus meiner Sicht ist eine FuZu vorliegend nicht gerechtfertigt, völlig unabhängig von der Person. Ich teile die Auffassung von [...]. Zudem sind sämtliche FuZus max. auf ein Jahr zu befristen und stets neu zu beurteilen. Im Dossier haben wir keine entsprechende Rechtsgrundlage von Andreas gefunden.

Für mich ist wichtig, dass sämtliche Mitarbeitende im HRM gleich behandelt werden.

Vielen Dank für das Verständnis und die entsprechende Umsetzung» (act. IX/304).

329 Die Mitarbeiterin von HRM teilte am 18. August 2023, offenbar nach Prüfung der zugestellten Unterlagen, das Folgende mit:

«Leider haben wir in all diesen Mails keine Grundlage oder ein revisionstaugliches Dokument mit rechtgültigen Unterschriften.

In der Mail ist nicht definiert, dass die FuZu auch für die Funktion der Koordinatorin berufliche Grundbildung ausgelegt wird.

Das einzige gültige Dokument ist die Überführung der Funktion von [...] von der LK 15 in die LK 16 per 1.1.2020 und der neuste Stellenbeschrieb, der alles bereits beinhaltet.

Wir werden jährlich von der Revision mit Schwerpunktthemen überprüft. Wir müssen die Unterlagen vorweisen können» (act. IX/304).

330 Die betroffene Mitarbeiterin des Bereichs Berufsbildung reagierte gleichentags mit folgender Antwort:

«Wir haben kein Dokument mit der Unterschrift [des damaligen Direktors]. Sein Einverständnis hat er uns mit der E-Mail vom 9. Mai 2022 mitgeteilt.

Da es sich um einen Betrag unter Fr. 100'000 handelt, hat [...] dies selber bewilligen können. [...] hat die Funktionszulage berechnet.

Die Auszahlung der Funktionszulage wurde anschliessend mit den Informationsgefässen Betreuerzirkel [...] und im Berufsbildner-Meeting soH kommuniziert.

Wir wurden nie darauf aufmerksam gemacht, dass diese Unterlagen nicht ausreichend für eine Auszahlung sind» (act. IX/303).

331 Sie legte dieser Mitteilung die erwähnte E-Mail des früheren Direktors Personaldienste vom 9. Mai 2022, ein «Protokoll Betreuerzirkel» vom 24. Mai 2022, ein «Protokoll Berufsbildner-Meeting» vom 31. Mai 2022, die Berechnung der Höhe der Funktionszulage sowie die E-Mail an eine Mitarbeiterin von HRM vom 27. Juni 2022 bei.

332 Die Direktorin HRM reagierte ebenfalls noch am 18. August 2023 und teilte mit es sei

«selbstverständlich, dass wir uns im HRM in einer Vorbildfunktion an die Prozesse halten müssen. Funktionszulagen werden bei uns mit regulärem Formular und den regulären Unterschriften bewilligt und im Dossier abgelegt. Dieser Prozess sollte allen im HRM tätigen Mitarbeitenden klar sein.

Eine Ausgabenkompetenz berechtigt nicht dazu, beliebig Gelder zu verteilen und die regulären Prozesse zu umgehen.

Wie [...] bereits erwähnt hat, hatten wir im Herbst 2022 eine Schwerpunktrevision und im Frühling 2023 eine Nachrevision. Wir wurden dabei ausdrücklich angehalten, uns an die schriftlichen Prozesse, Kompetenzen und Ablageregeln zu halten.

Wesentlich ist für mich der Umstand, dass die Funktionszulage inhaltlich nicht gerechtfertigt ist, da die Aufgaben von [...] bereits in der Funktion berücksichtigt sind. Zudem wurde ja offenbar auch schon die Lohnklasse erhöht.

Wir verzichten vorliegend unpräjudiziell auf eine Rückforderung, werden aber keine Funktionszulage mehr auszahlen. Ich werde noch das OK bei Martin einholen betr. Verzicht» (act. IX/302).

- 333 Abgesehen von diesen Mail-Wechseln finden sich in den verfügbaren Unterlagen nur vereinzelte Korrespondenzen zur Ausrichtung von Funktionszulagen. Aktenkundig ist beispielsweise, dass eine Kaderperson dem CEO offenbar am 22. November 2022 vorschlug, anstelle eines Ausgleichs von Zeitguthaben eine Funktionszulage zu vereinbaren. Sie bot dem CEO an, sie würde

«en supplément zumindest die wichtigsten Beratungen in meinem Team und die [...] Fälle abzudecken versuchen. Ich kann Dir die Stunden dann separat ausweisen oder wir vereinbaren eine FuZu» (act. IX/253).

6.3.4 Weitere Leistungen, insbesondere Kompensation oder Abgeltung von Zeitguthaben

- 334 In der E-Mail einer Mitarbeiterin von HRM vom 31. Juli 2023 (act. IX/88) wird «wieder so ein unklarer verkachelter Fall aus der Vergangenheit» beklagt. Eine Mitarbeiterin verzeichnete offenbar

«über 800 Überstunden. Das war bereits zur Zeit von [...] noch das Thema und leider wurde bis im letzten Jahr scheinbar nie etwas unternommen ... man hat es einfach laufen lassen ... so viel zum Thema. [...]

Weitere Problematik, welche sich in diesem Fall auch noch auftun wird, um es noch etwas komplizierter zu machen, ist, dass Frau [...] seit Jahren irgend eine Marktzulage erhält, wo niemand nachvollziehen kann».

- 335 Die Direktorin HRM reagierte gleichentags mit folgender Mitteilung:

«Solche Fälle dürften überhaupt nicht bestehen und wir wurden von der Finanzkontrolle auch explizit wegen solchen Fällen gerügt. Leider passiert nichts, auch wenn meine MA und [...] intervenieren.

Die Stunden über 100 verfallen grundsätzlich ausnahmslos. Wir haben klare Regeln, wie allfällige Ausnahmen zu handhaben sind. Diese Regeln wurden ebenfalls in der Vergangenheit nicht eingehalten.

Momentan sind wir im HRM extrem gefordert mit Altlastenbereinigungen [...] Man hat defacto jahrelang einfach weggeschaut.

Dieser Fall lässt sich, wie viele andere auch, nicht einfach so 'rechtlich' lösen, weil er eben absolut unrechtlich entstanden ist.

Ich schlage vor, wir strecken nächste Woche die Köpfe zusammen. Es ist ein Führungsthema» (act. IX/69).

- 336 In einem weiteren E-Mail-Verkehr vom 2./9. August 2023 wird, offenbar zum gleichen Fall, ausgeführt, die soH AG bewege sich «hier auf dünnem Eis, da einerseits die extrem hohe Überstundenthematik im Raum stehen (vom Dezember 2020 bis Dezember 2021 sind die Überstunden von 378 h auf 931 h angestiegen» und «gleichzeitig auch noch diese mühsame Mazu» komme, die «zu einem Lohn führt, der eine einvernehmliche Veränderung zusätzlich erschwert» – was mit der Bemerkung quittiert wird, das Eis sei «nicht dünn. Es ist aalglatt» (act. IX/142).

- 337 Im Zusammenhang mit dem Umgang mit Zeitguthaben war bei verschiedenen Gelegenheiten auch die Revision durch die Kantonale Finanzdirektion (als statutarische Revisionsstelle der soH AG) ein Thema. In einer direktionsinternen E-Mail (act. IX/143) kommentierte die Direktorin HRM einen konkreten Fall und die allgemeine Situation wie folgt:

«Wir soH sind betr. dieses Themas im Fokus der Finanzkontrolle (Revision und Nachrevision). Es fehlen vereinzelt Bewilligungen der Direktionen für den Übertrag von Stunden über der Limite ihrer MA.

Grundsätzlich können nur von der vorgesetzten Person angeordnete (!) und von der Direktion explizit zuhanden HRM schriftlich bewilligte Stunden (als Zeichen der Notwendigkeit und Korrektheit auf höchster Ebene) ausbezahlt werden (ist im Personaldossier abzulegen). Aber

auch hier: es ist eine Ausnahme und daher fraglich, ob das gegen den Willen der Mitarbeiterin geht.

Was ist der Grund für diese hohe Zahl von Stunden? Fachkräftemangel (können offene Stellen nicht besetzt werden)? Oder handelt es sich um Stellenplan- und somit auch Budgetüberschreitungen in diesem Bereich? Oder ist es eine rein persönliche Absprache (dokumentiert)?

Bei laufender Revision rate ich von Schnellschüssen ab. Ich möchte zuerst von [...] den Stand der Revision und den Bericht der Revisoren abwarten.»

6.3.5 Allgemeine Unterlagen und Korrespondenzen

338 Die Handhabung personalrechtlicher Vorgaben war auch unabhängig von konkreten Fällen soH AG-intern wiederholt ein Thema. Aktenkundig ist, dass die damalige Direktorin HRM, die ihre Stelle im September 2022 angetreten hatte, dem CEO verhältnismässig kurze Zeit nach ihrem Stellenantritt ein auf den 13. Oktober 2022 datiertes Papier mit dem Titel «Organisation HRM – Überlegungen Vorgehen und Massnahmen / vertraulich» (act. IX/380) unterbreitete und beklagte, sie habe die Direktion «in einem desolaten Zustand übernommen». Die Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten seien «weitgehend ungeklärt». Neben der in diesem Papier und auch bei späteren Gelegenheiten (z.B. act. IX/383) beklagten Überlastung der Direktion HRM war wiederholt auch der Umgang mit personalrechtlichen Vorgaben selbst ein Thema.

339 Am 6. Mai 2023 bedankte sich die Direktorin HRM beispielsweise beim CEO für eine in Aussicht genommene Besprechung (act. IX/292). Sie teilte im Weiteren mit, es sei ihr «ein Anliegen, dass die Verträge rechtskonform sind und die Auslegung rechtsgleich ist» Namentlich solle «die Einreihung der Funktionen [...] der tatsächlichen Aufgabe gemäss Stebe und unserem Einreihungsplan entsprechen». Um ihre «Rolle als Direktorin HRM korrekt ausüben zu können, möchte ich bei personellen Themen rechtzeitig und adäquat einbezogen werden. Das ist in letzter Zeit leider mehrfach nicht geschehen».

340 Am 14 Juli 2023 teilte die Direktorin HRM dem CEO mit, sie habe «im Gespräch mit Kurt Fluri [...] explizit darum gebeten, diese Regelungen in Zukunft einhalten zu dürfen/können, was mir bestätigt worden ist», doch sei es «in letzter Zeit [...] indessen vermehrt zu Übersteuerungen durch Dich gekommen» (act. IX/73). Auch einer E-Mail vom 5. November 2023 beklagte sie sich beim CEO, die Entscheide von HRM seien «immer wieder durch Dich auf Antrag der Linie übersteuert» worden (act. IX/68). Dokumentiert sind zu diesem Thema verhältnismässig zahlreiche Korrespondenzen.

341 Die Direktorin HRM führte beispielsweise in einer E-Mail vom 15. Juli 2023 an den CEO mit dem Betreff «Klärung von Kompetenzen und Zuständigkeiten» (act. IX/85) aus:

«Die Kompetenz zur Lohnfestsetzung ist in der soH, wie bei allen anderen Spitälern und Institutionen auch, korrekterweise beim HRM festgesetzt. Die Lohnfestsetzung erfolgt dabei nach Rücksprache und mit Einbezug der Vorgesetzten bzw. der Standortdirektoren, hat aber in jedem Fall den gesetzlichen Vorgaben zu genügen. Spielraum besteht in begründeten Ausnahmefällen mit der Gewährung einer sogenannten Marktlohnzulage bis zu 20%, wobei die Kompetenz zur Gewährung bis 10% bei der Direktorin HRM, bis 20% beim CEO liegt. Löhne und Marktzulagen müssen stets aus einer gesamtheitlichen Sicht (Gesamt-soH) erfolgen und sind daher korrekterweise bei den vorgenannten Funktionen angesiedelt. Auch die Voraussetzungen und die Zuständigkeit für Funktionszulage sind klar geregelt. Bei LA und CA gelten grundsätzlich die AAB und es sollten grundsätzlich weder eine MaZu noch eine FuZu ausgerichtet werden.»

342 Die Direktorin verwies bei dieser Gelegenheit auf Massnahmen, welche die Geschäftsleitung offenbar beschlossen hatte, und erklärte, sie habe in diesem Zusammenhang

«aufgezeigt, dass wir im Vergleich zu anderen Spitälern sehr viele Kaderärzte auf dem Niveau LA und CA haben, ohne dass sich dies in jedem Fall nachvollziehen liesse. Zu diesem Schluss kam meines Wissens auch schon die Pwc-Studie. Im Vergleich zu anderen Spitälern haben zahlreiche Kaderärzte sodann einen wesentlich tieferen Verantwortungsbereich. [...] Trotz teilweise wesentlich geringerem Verantwortungsbereich und Komplexität verdienen unsere Kaderärzte zudem teilweise mehr bis zu wesentlich mehr als der Spitallohnvergleich der

einzelnen Fachgebiete (gemessen am Medianlohn und Medianalter) anbieten würde. Insgesamt hatten wir, Stand Retraite, ein Potenzial von CHF 6.1 Millionen Franken jährlich geortet. Fazit: Trotz in der Tendenz weniger hoher Komplexität und geringerem Verantwortungsbe- reich (trifft natürlich nicht für alle gleichermassen zu) zahlen wir gemessen am Markt deutlich zu hohe Löhne. [...]

Was für mich stossend ist: wenn wir unterschiedliche Massstäbe ansetzen. Mir leuchtet nicht ein, weshalb wir nach konsequentem Verhandeln einzelnen Bewerbenden oder Mitarbeiten- den mit gutem Leistungsausweis nun CHF 200' bis 225' anbieten, diese Löhne akzeptiert wer- den, um dann anderen Kandidaten ohne solchen Leistungsausweis oder teilweise nicht glei- cher Qualität CHF 260' bis CHF 330' anzubieten. Das spricht sich herum, wie [...] ja unverhoh- len vor [...], Dir und mir kokettiert hat. Wenn wir in der Radiologie oder Anästhesie Mitarbei- tende nur noch mit überhöhten Löhnen gewissen können oder nur solche anstellen (wollen), welche menschlich und/oder fachlich nicht qualifiziert sind ([...], um nur einige aktuelle Bei- spiele zu nennen), müssen wir klären, ob nicht andere Gründe ursächlich sind (zB Führungs- verhalten der Chefärzte).»

- 343 Mit E-Mail vom 26. August 2023 (act. IX/244) teilte die Direktorin HRM dem CEO mit, sie habe in Aussicht gestellte vertrauliche Grundlagenberichte zuhanden der Gesamtarbeitsvertragskommis- sion (GAVKO), offenbar betreffend einen besonderen GAV für die soH AG, nicht erhalten. Sie be- merkte bei dieser Gelegenheit:

«Der VRP Kurt Fluri, den ich sehr schätze, und Du habt mir in der Sitzung vom 25. Mai 2023 auf meine diesbezüglichen Anliegen hin zugesichert, mich über sämtliche relevanten HRM- Themen rechtzeitig zu informieren und adäquat einzubeziehen. Kurt Fluri hat in seiner Antwort auf meine Aktennotiz sogar den Hinweis gemacht, er gehe davon aus, dies sei bisher gesche- hen. Wie ich Dir bereits mehrmals zurückgemeldet habe, erlebe ich das – wie casu zeigt – nach wie vor anders. Das schwächt uns in der Aussen- (und auch Innen-)Sicht.»

- 344 Im Anschluss an eine (in den verfügbaren Unterlagen nicht dokumentierte) Sitzung der Ge- schäftsleitung teilte die Direktorin HRM dem CEO am 30. August 2023 unter anderem mit, er habe sich

«gestern anlässlich der GL dazu geäußert, dass gemäss Deiner Auffassung wir Einspringprä- mien einführen bzw. wir dies prüfen sollten und dies in unserer unternehmerischen Freiheit stünde (unabhängig von GAV und GAVKO). Meines Erachtens müsse dies korrekterweise über die GAVKO laufen, wenn wir dies flächendeckend einführen wollen. Haben wir hier ir- gendeinen Auftrag?

Zudem hast Du geäußert, dass wir die Beanstandungen der Finanzkontrolle betr. Lebo- und Flexstage (fehlerhafte gesetzlichen Grundlage) ignorieren können. Hier haben wir eine Frist bis Ende 2023 zur Umsetzung. Wie dürfen wir hier vorgehen?» (act. IX/242).

- 345 Der CEO antwortete gleichentags wie folgt:

«Ja, betreffend Einspring-Prämie sollte sich nach meiner Meinung und jener von GL-Kollegin- nen und -Kollegen HRM Gedanken dazu machen. Korrekter- und idealerweise sollte nach in- terner Verabschiedung eines Vorschlags die Lösung GAVKO-tauglich sein, heisst die Vorlage gut begründbar sein und auch in der GAVKO besprochen werden.

Betreffend LEBO- und Flexstage sollten wir uns über das Handling der Beanstandung anl. Un- serer nächsten BILA unterhalten» (act. IX/241).

- 346 Die Direktorin HRM bedankte sich am 31. August 2023 für die Rückmeldung und unterbreitete die folgende «Bitte an Dich»:

«Gemäss Finanzkontrolle werden die Revisionsberichte intern an Dich, den CFO und an [...] gesandt mit dem Vermerk der internen Verteilung durch die soH an die aufgeführten Perso- nen. Die Berichte werden jeweils auch an die Leitung HRM adressiert, namentlich an mich. Die Finanzkontrolle geht somit davon aus, dass ich jeweils zeitnah den Bericht erhalte.

Beide Berichte Schwerpunktrevision HRM im Herbst 2022 sowie aktueller Bericht) haben wir nicht bzw. erst auf mehrfache Nachfrage erhalten. Den aktuellen Bericht habe ich erst letzte Woche und sehr kurzfristig zugestellt und gekürzt erhalten. Das erschwert unsere Arbeit sehr und ist in der Sache nicht nachvollziehbar.

Entsprechende Rückfragen haben ergeben, dies sei auf Anweisung von Dir erfolgt» (act. IX/241).

- 347 Auf Beanstandungen der Finanzkontrolle nahm die Direktorin HRM in einer E-Mail vom 7.

September 2023 an die «VG und HR Manager» Bezug, die sie cc auch dem CEO zustellte (act. IX/270). Sie führte unter anderem das Folgende aus:

«Im Zusammenhang mit der Schwerpunktrevision der Finanzkontrolle des Kantons Solothurn wurde die Direktion HRM aufgefordert, die interne Regelung (IR) Zeitwirtschaft auf die schon heute angewendete, langjährige Praxis anzupassen und gesetzliche Ergänzungen vorzunehmen. Damit verbunden war auch die klare Aufforderung der Finanzkontrolle, die konsequente Umsetzung betreffend gesetzliche Vorgaben zur Gleitzeit und Ferien. Insbesondere wurde die soH gerügt, bis anhin die Thematik betr. Gleitzeitsaldi über 100 Stunden im Plus oder Minus (proportional nach Pensum) nicht gesetzeskonform umzusetzen. Die soH wurde nun letztmals aufgefordert, die gesetzlichen Vorgaben bis Ende Jahre 2023 umzusetzen, die §§ 78-80 GAV korrekt anzuwenden und im HRM verpflichtend zu dokumentieren» (act. IX/269).

348 Offenbar im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Einreihung der Bewerberin im September 2023 (vorne Ziffer 6.3.2) wandte sich die Direktorin HRM am 18. September 2023 an den CEO, mit cc an die betreffende Kaderperson, und führte aus:

«Im Nachgang zur Mail von [...] habe ich das Gespräch mit ihr gesucht. Dabei hat sie sich über die zunehmende Kontrolle und den Befehlston von HRM beschwert. Sie wird das morgen anlässlich des Meetings einbringen. Als Beispiel brachte sie die Aufforderung an die Vorgesetzten, die Gleitzeitsaldi zu reduzieren bzw. die Anordnungen betr. Übertrag korrekt gemäss Finanzkontrolle auszuführen. Sie kritisierte auch die Tonalität der Mails, welche [...] nach bisherigen Vorlagen erstellt hat.

Sowohl bei den monierten Einstufungen als auch bei den Gleitzeitsaldi haben meine Mitarbeitenden aus meiner Sicht korrekt gehandelt. Darum geht es aber nicht. Ich bin nicht mehr bereit, diese Anfeindungen gegen mein Team und mich einfach hinzunehmen. Dafür ist die morgige Plattform auch nicht gedacht. HRM darf bzw. muss nun mit Blick auf die Finanzen, Recht und Revision vieles angehen, welches jahrelang nicht gemacht worden ist und bekommt teilweise die ganze Wucht und Wut gegen diese als Eingriff in die Autonomie der einzelnen Direktionen verstandenen Handlungen zu spüren. Eine Klärung dieser Ausgangslage ist meines Erachtens Führungssache.

Ich bitte Dich, dazu Stellung zu nehmen, auch zu der Tonalität, welche ich nicht zum ersten Mal und nicht nur bei mir so wahrgenommen habe» (act. IX/146).

349 Eine Reaktion des CEO auf dieses Ersuchen ist in den verfügbaren Unterlagen nicht dokumentiert. Ebenfalls nicht bekannt ist, ob die betreffende Person schliesslich angestellt und in welche Lohnklasse sie gegebenenfalls eingereiht wurde.

350 Aktenkundig ist demgegenüber, dass sich die Direktorin HRM nach früheren Kontaktnahmen in einer längeren E-Mail vom 3. September 2023 (act. IX/1) an den Präsidenten des Verwaltungsrats wandte und sich «für das angenehme und informative Gespräch vom letzten Mittwoch» bedankte. Sie teilte darin mit, sich habe den Präsidenten «auch über Themen informiert, welche meine Direktion, aber auch auf den Impact auf die Gesamt-soH betreffen», und bat um Unterstützung, weil sie «die Zusammenarbeit mit Martin Häusermann [...] als zunehmend schwierig» empfinde. Am 5. November 2023 ersuchte sie dem Verwaltungsratspräsidenten «höflich um ein persönliches Gespräch» zusammen mit einem weiteren Mitglied des Verwaltungsrats (act. IX/8). Ziel des Gesprächs sollte aus ihrer Sicht

«eine gegenseitige transparente Kommunikation und die Festlegung des weiteren Vorgehens sowie der Massnahmen mit Blick auf die dargelegte Situation im HRM sein (selbstverständlich unter Einbezug der zuständigen Personen). Die bisher stets beachtete Einhaltung des Dienstweges hat leider bisher nicht zum gewünschten Ergebnis für die soH geführt (Sicherstellung eines nachhaltigen und unabhängigen HRM).»

351 Das Gespräch fand, nach einem weiteren Mail-Wechsel vom 4. und 5. Dezember 2023 (act. IX/6 und IX/7), offenbar schliesslich am 12. Dezember 2023 statt. Die angemeldeten Themen kamen bei dieser Gelegenheit allerdings offenbar schliesslich nicht mehr zur Sprache.

6.3.6 Anmerkungen

352 Die auszugsweise dargestellten Korrespondenzen beziehen sich wie erwähnt nicht auf die hier in

erster Linie interessierenden Leistungen an den ehemaligen CEO. Sie belegen aber, dass Personen des obersten Kaders bei verschiedenen Gelegenheiten in Missachtung der anwendbaren Vorgaben, unter anderem über die Zuständigkeit des Personalamts zur Einreihung der Funktionen in Lohnklassen (§ 4 Abs. 1 PRV), Einfluss auf die Festlegung des Lohns nahmen, was offenbar regelmässig mit der Notwendigkeit begründet wurde, eine gewünschte qualifizierte Person anzustellen (vorne Ziffer 6.3.2: «Ich bitte Dich, der Einstufung [...] in LK 14 zuzustimmen. Es drängt, sonst ist diese Kandidatin auch wieder weg»; «Ich denke, die Anstellung von Frau [...] ist für das BSS wichtig. [...] Am Lohn, sofern er sich nicht über dem Bench bewegt, dürfen wir es nicht scheitern lassen. Ich bitte Euch, wenn alle nicht monetären Voraussetzungen für eine Anstellung sprechen, mit ihr zu einem positiven Vertragsabschluss zu kommen»). Funktionszulagen wurden zumindest in einzelnen Fällen dauerhaft und erklärtermassen bewusst zur Vermeidung einer Neueinreihung der betreffenden Person(en) durch das dafür zuständige Personalamt ausgerichtet, weil die Funktionszulage nach Einschätzung der betreffenden Personen «ein flexibleres Entlohnungsinstrument ist; kurzfristig veränderbar ohne zusätzlichen Mehraufwand für Mutationen bzw. neue Vertragserstellungen» (vorne Ziffer 6.3.3).

353 Im Weiteren geht aus den Korrespondenzen hervor, dass die Handhabung der personalrechtlichen Vorgaben namentlich während der Anstellungszeit der im Jahr 2022 angestellten, aber unterdessen wieder ausgeschiedenen ehemaligen Direktorin HRM bei verschiedenen Gelegenheiten Anlass zu Diskussionen gab und die Direktorin wiederholt zu Interventionen veranlasste, weil es «Usanz» gewesen sei, dass der ehemalige CEO beispielsweise «konkrete Einreihungen selbst vorgab», obwohl «die Mitarbeitenden [...] die Kriterien für die überhöhte Lohnklasse (bei weitem) nicht» erfüllt hätten, und damit «das Personalamt sowie das HRM der soH übersteuerte bzw. umging» (act. X/1, S. 4). Die Direktorin HRM thematisierte die Situation tatsächlich bei zahlreichen – nicht nur den in den vorstehenden Ziffern erwähnten – Gelegenheiten gegenüber dem ehemaligen CEO und wandte sich schliesslich auch an den Präsidenten des Verwaltungsrats. Zum gewünschten vertieften Austausch mit dem Verwaltungsrat oder dessen Präsidenten kam es indes schliesslich nicht mehr.

7 Rolle des Kantons

7.1 Vorbemerkung zur Aktenlage

- 354 Der Ratssekretär und später das Personalamt haben den Unterzeichnenden verschiedene Regierungsratsbeschlüsse zu Geschäften betreffend Leistungen an den ehemaligen CEO der soH AG, Korrespondenzen zwischen dem Regierungsrat und der soH AG sowie die Aktennotiz des Leiters Gesundheitsamt «Zusammenstellung Gefässe Austausch soH / DDI zu personalrechtlichen Fragen, 2020-2025» vom 19. Dezember 2025 (act. IV/2) zugestellt. Auf entsprechende Nachfrage hin hat das Personalamt den Unterzeichnenden weitere Unterlagen und Informationen zugestellt, unter anderem weitere Regierungsratsbeschlüsse und eine Stellungnahme des Verwaltungsrats der soH AG.
- 355 Kontakte zwischen dem Kanton und der soH AG vor dem Bekanntwerden der Zahlungen an den ehemaligen CEO haben nach Angaben des Personalamts im Zusammenhang mit dem RRB betreffend die Anstellungsbedingungen der neuen CEO stattgefunden; im Vorfeld habe das Personalamt eine «Marktanalyse über das Lohnniveau von CEOs verlangt»; ansonsten hätten keine Kontakte bestanden. Die Fragen, ob sich der Regierungsrat abgesehen von den Regierungsratsbeschlüssen gemäss der erbetenen Liste bei weiteren Gelegenheiten mit Leistungen an den ehemaligen CEO befasst hat, beantwortet das Personalamt mit Nein (act. IV/3). Anderweitige Kontakte des Regierungsrats, einzelner Ratsmitglieder oder des Personalamts mit dem Verwaltungsrat, dem Verwaltungsratspräsidenten oder dem ehemaligen CEO hätten keine stattgefunden.
- 356 Die Unterzeichnenden gehen davon aus, dass die Angaben des Personalamts zu Kontakten im Zusammenhang mit Leistungen der soH AG an den ehemaligen CEO zutreffen und die erbetenen Unterlagen vollständig sind. Sie nehmen indes an, dass sich der Regierungsrat ab Sommer / Herbst 2024 abgesehen von den ihnen vorliegenden Beschlüssen noch bei weiteren Gelegenheiten mit dem Geschäft befasst hat, namentlich im Zusammenhang mit den durch das Personalamt in Auftrag gegebenen Prüfungen und Rechtsgutachten.
- 357 Aufgrund einer Durchsicht der organisationsrechtlichen Bestimmungen des Kantons, der verfügbaren Informationen und Unterlagen lässt sich zur Rolle des Kantons gegenüber der soH AG im Allgemeinen und insbesondere zum Kenntnisstand und zu Vorkehren kantonaler Stellen im Zusammenhang mit Leistungen der soH AG an den ehemaligen CEO das Folgende sagen:

7.2 Steuerung und Aufsicht des Kantons im Bereich der mittelbaren Verwaltung

7.2.1 Allgemeines Organisationsrecht

- 358 Der Regierungsrat beaufsichtigt nach § 1 Abs. 4 des Gesetzes vom 7. Februar 1999 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG)¹¹⁵ von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen die kantonale Verwaltung und die andern Träger öffentlicher Aufgaben. Zur mittelbaren Verwaltung und damit auch zur soH AG sieht das RVOG das Folgende vor:

§ 26 Leitungs- und Aufsichtsorgane

¹ Die Mitglieder der Leitungs- und Aufsichtsorgane der mittelbaren Verwaltung werden von der jeweiligen Wahlbehörde gestützt auf ein von ihr festgelegtes Anforderungsprofil gewählt.

² Die Mitglieder setzen sich für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, für eine wirksame Aufgabenerfüllung sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung ein. Einzelheiten regelt das von der Wahlbehörde erlassene Pflichtenheft. Wenn sie die Aufgaben mangelhaft erfüllen, insbesondere wenn sie Weisungen des Regierungsrates (Absatz 3) nicht beachten, können sie von der jeweiligen Wahlbehörde jederzeit abberufen werden.

¹¹⁵ BGS 122.111.

³ Der Regierungsrat beaufsichtigt die Arbeit der Leitungs- und Aufsichtsorgane der mittelbaren Verwaltung. Er ist befugt, Auskunft zu verlangen, in Geschäfte Einsicht zu nehmen und Akten heraus zu verlangen. Er kann ihnen bezüglich Wahrnehmung von Aufgaben nach Absatz 2 Weisungen erteilen, wenn wesentliche Interessen des Staates oder der Öffentlichkeit bedroht sind. Werden solche Weisungen nicht beachtet, kann der Regierungsrat deren Entscheide aufheben und allenfalls einen neuen Entscheid verlangen.

⁴ Der Regierungsrat orientiert den Kantonsrat im Rahmen des Rechenschaftsberichtes über seine Aufsichtstätigkeit und deren Ergebnisse.

^{4 bis} Die Absätze 2 und 3 finden auf die Pensionskasse Kanton Solothurn keine Anwendung.

⁵ ...

359 Die Verordnung vom 11. April 2000 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (RVOV)¹¹⁶ enthält zu diesem Thema keine besonderen Bestimmungen.

7.2.2 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

360 Die Führung der Verwaltung, die Haushaltsführung sowie die Stellung und die Aufgaben der Kantonalen Finanzkontrolle hat der Kanton im Gesetz vom 3. September 2003 über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G)¹¹⁷ geregelt (§ 2 WoV-G). Das Gesetz beauftragt den Regierungsrat, für ein systematisches Controlling auf allen Stufen der Verwaltung besorgt zu sein (§ 8 Abs. 1 WoV-G). Ein stufengerechtes Berichtswesen unterstützt die Führung der Verwaltung durch Vorgesetzte und Regierungsrat sowie die Oberaufsicht durch den Kantonsrat (§ 8 Abs. 2 WoV-G).

361 Die Anwendung des WoV-G auf die soH AG richtet sich «nach der Spezialgesetzgebung» (§ 3 Abs. 2 WoV-G). Das Spitalgesetz enthält dazu allerdings keine Bestimmung und regelt die Anwendung des WoV-G mithin nicht explizit.

7.2.3 Beteiligungsstrategie

362 Gestützt auf § 82 WoV-G hat der Regierungsrat die Verordnung vom 6. Juli 2004 zum Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-Vo)¹¹⁸ erlassen, die in § 32 die folgende Bestimmung enthält:

§ 32 Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance

¹ Der Regierungsrat beschliesst auf Antrag des Finanzdepartements die Beteiligungsstrategie und die Grundsätze der Public Corporate Governance.

² Das Finanzdepartement berichtet jährlich über die Einhaltung der Vorgaben sowie über die Verpflichtungen des Kantons aus Gewährleistungen gegenüber Dritten und beantragt dem Regierungsrat allfällige Massnahmen.

363 Die gestützt auf diese Bestimmung beschlossene Beteiligungsstrategie bildet formal Teil des WoV-Handbuchs des Kantons Solothurn. Das mit «Beteiligungsstrategie» überschriebene 12. Kapitel des Handbuchs enthält in der den Unterzeichnenden vorliegenden, durch den Regierungsrat am 10. Januar 2023 beschlossenen¹¹⁹ Fassung vom 15. Dezember 2022 (act. II.2) nach einleitenden Bestimmungen unter Ziff. 12.2 die eigentliche Beteiligungsstrategie mit Richtlinien über das Eingehen und die Ausgestaltung neuer Beteiligungen, die Überprüfung bestehender Beteiligungen, die Kategorisierung der Beteiligungen nach dem «Zweikategorie-Modell» und unter Ziff. 12.3 Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien).

¹¹⁶ BGS 122.112.

¹¹⁷ BGS 115.1.

¹¹⁸ BGS 115.11.

¹¹⁹ RRB Nr. 2023/13 vom 10. Januar 2023.

364 Gemäss der auf der Website des Kantons aufgeschalteten¹²⁰ «aktuellen Beteiligungsliste» (act. II/2) und der Website der soH AG selbst¹²¹ ist der Kanton, namentlich der Regierungsrat, im Verwaltungsrat der soH AG nicht vertreten.

7.2.4 Kantonale Finanzkontrolle

365 Das Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung regelt unter anderem die rechtliche Stellung und die Aufgaben der Kantonalen Finanzkontrolle. Zu den Aufgaben bestimmt § 61 WoV-G:

§ 61 Stellung

¹ Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht.

² Sie unterstützt

- a) den Kantonsrat, insbesondere seine Finanzkommission, bei der Ausübung der Oberaufsicht über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen, und
- b) den Regierungsrat, die Departemente und die Gerichtsverwaltungscommission bei der Ausübung der Aufsicht.

³ Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig, selbstständig und weisungsungebunden. Sie sorgt für eine geeignete Organisation und ist in der Erfüllung ihrer Aufgabe nur Verfassung, Gesetz und den anerkannten berufsständischen Grundsätzen der Revision und Aufsicht verpflichtet.

⁴ Sie legt jährlich ein Tätigkeitsprogramm fest und bringt dieses der Finanzkommission, dem Regierungsrat sowie auszugsweise der Gerichtsverwaltungscommission zur Kenntnis. Sie kann darüber hinaus unangemeldete Prüfungen durchführen.

⁵ Die Finanzkontrolle ist administrativ dem für die Finanzen zuständigen Departement zugeordnet.

366 Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle wird in § 62 WoV-G wie folgt umschrieben:

§ 62 Aufsichtsbereich

¹ Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen

- a) das Rechnungswesen des Kantonsrates;
- b) die kantonale Verwaltung;
- c) die Verwaltung der Rechtspflege;
- d) die kantonalen Anstalten und Stiftungen unter Vorbehalt von Absatz 2;
- e) Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt, Staatsbeiträge ausrichtet oder an denen er massgeblich beteiligt ist.

² Die Finanzkontrolle übt die Finanzaufsicht auch über kantonale Anstalten und Stiftungen aus, bei denen nach Gesetz oder Statuten eine eigene Revisions- oder Kontrollstelle eingerichtet ist.

^{2bis} Die Pensionskasse Kanton Solothurn ist von der Finanzaufsicht ausgenommen.

³ Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz.

⁴ Die Finanzkontrolle koordiniert ihre Tätigkeit mit anderen Organen, die Revisionsaufgaben wahrnehmen.

⁵ Die Prüftätigkeit bei Organisationen und Personen, die kantonale Beiträge oder Leistungen empfangen, erfolgt in Koordination mit dem für die Überwachung dieser Leistungen zuständigen Departement.

367 Zur Information und Berichterstattung über das Ergebnis der Prüfungen bestimmt das WoV-Gesetz in § 74 das Folgende:

§ 74 Berichterstattung

¹²⁰ <https://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/amt-fuer-finanzen/beteiligungsmanagement/>, abgerufen am 9. Mai 2026.

¹²¹ <https://www.solothurnerspitaeler.ch/organisation>, abgerufen am 9. Mai 2026.

¹ Nach Abschluss der Prüfung bespricht die Finanzkontrolle die Ergebnisse der Prüfung mit den zuständigen Personen der geprüften Einheit. Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle und dem zuständigen Departement beziehungsweise der vorgesetzten Stelle bei Prüfungen ausserhalb der kantonalen Verwaltung die Ergebnisse der Prüfung ebenfalls schriftlich oder elektronisch mit. Nicht berichtsrelevante Mängel, insbesondere Fehler formeller Art, werden in einer Gesprächsnotiz festgehalten. Die Finanzkontrolle teilt die Ergebnisse den Aufsichtskommissionen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ebenfalls schriftlich mit.

² Die Prüfungsergebnisse der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten werden zudem deren Leitung und deren Aufsichtsorgan mitgeteilt. Davon ausgenommen sind selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, bei welchen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle tätig ist oder ein direktes Auftragsverhältnis mit der geprüften Stelle hat.

³ Bei der Prüfung von Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung werden die Prüfungsergebnisse sowohl diesen als auch den Stellen gemäss Absatz 1 mitgeteilt. Davon ausgenommen sind Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, bei welchen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle tätig ist oder ein direktes Auftragsverhältnis mit der geprüften Stelle hat.

⁴ Lassen Feststellungen der Finanzkontrolle ein sofortiges Handeln als geboten erscheinen, informiert sie unverzüglich auch die Finanzkommission.

⁵ Bei besonderen Aufträgen im Sinne von § 73 erfolgt die Berichterstattung an die geprüfte und Auftrag gebende Stelle.

368 Dieser Regelung ist zu entnehmen, dass die Finanzkontrolle grundsätzlich den zuständigen kantonalen Stellen über das Prüfergebnis zu berichten hat. Ausnahmen gelten nach Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 WoV-G für Organisationen der mittelbaren Verwaltung, «bei welchen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle tätig ist» oder für die sie im Rahmen eines direkten Auftrags tätig ist. Soweit die Finanzkontrolle in diesen Fällen die Funktion des statutarischen Revisionsorgans wahrnimmt, entsprechen diese Regelungen dem aktienrechtlichen Revisionsgeheimnis nach Art. 730b Abs. 2 OR, das nach Art. 321 Ziff. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB)¹²² auch strafrechtlichen Schutz geniesst. Die Chefin der Finanzkontrolle geht davon aus, dass § 74 Abs. 3 WoV-G eine Berichterstattung an kantonale Stellen auch ausschliesst, wenn die Finanzkontrolle im Rahmen der kantonalen (Organisations-)Aufsicht über die soH AG im Sinn von § 62 Abs. 1 lit. e WoV-G tätig ist; dies werde jeweils auch in der Berichterstattung zu Schwerpunktprüfungen entsprechend erwähnt (act. X/2, S. 1 f.).

369 Die Unterzeichnenden beurteilen eine solche Auslegung bzw. Konsequenz der gesetzlichen Regelung, namentlich auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, kritisch. Muss die Aufsicht des Regierungsrats über die mittelbare Kantonsverwaltung jederzeit sichergestellt sein (Art. 85 Abs. 2 KV), ist es unabdingbar, dass der Regierungsrat über die Ergebnisse der Prüfungen nach § 62 Abs. 1 lit. e WoV informiert ist oder zumindest bei Bedarf informiert werden darf. Was dem WoV-G in dieser Hinsicht tatsächlich zu entnehmen und wie namentlich die Wendung «bei welchen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle ist» auszulegen ist, erscheint nicht auf Anhieb klar. In den Materialien zur Änderung des WoV-G vom 19. Dezember 2018 wird zu § 74 Abs. 3 in der aktuellen Fassung ausgeführt:

«Die Bezeichnung „Revisionsergebnisse“ wird durch „Prüfungsergebnisse“ ersetzt. Diese Differenzierung hat ihren Grund darin, dass es für die Finanzkontrolle einen wesentlichen Unterschied macht, ob sie eine Revisionstätigkeit im Sinne eines Organs ausübt oder eine Aufsichtstätigkeit wahrnimmt. Übt die Finanzkontrolle als Revisions- oder Kontrollstelle eine Organfunktion aus, unterliegt sie dem Revisionsgeheimnis und darf die Berichte nur den gesetzlich vorgeschriebenen Aufsichtsorganen und der geprüften Stelle zukommen lassen. Bei Finanzaufsichtsprüfungen greift das Revisionsgeheimnis hingegen nicht. Dort wo die Finanzkontrolle von Gesetzes wegen als Revisionsstelle tätig ist (z.B. SGV), ist in der Regel die Ge-

¹²² SR 311.0.

schäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission oberstes Aufsichtsorgan. Der Begriff Aufsichtsorgan beinhaltet somit auch die Aufsichtskommissionen.»¹²³

- 370 Diese Erläuterungen unterscheiden zwar ausdrücklich zwischen der Tätigkeit als Revisionsstelle und der kantonalen Aufsicht («Finanzaufsichtsprüfungen»), gehen aber auch davon aus, dass die Finanzkontrolle zumindest in aller Regel nicht gleichzeitig als Revisionsorgan einer Organisation der mittelbaren Verwaltung und als Organ der kantonalen (Organisations-)Aufsicht tätig ist oder sein soll. Daraus, aber auch etwa aus der Tatsache, dass die Berichte der Finanzkontrolle über Schwerpunktprüfungen offenbar jeweils ein Kapitel «Ergänzende Angaben zur Revision» enthalten (act. VI/4, S. 3), muss wohl geschlossen werden, dass die Finanzkontrolle solche Schwerpunktprüfungen (vorne Ziffer 6.2) jeweils in ihrer Eigenschaft als statutarisches Revisionsorgan der soH AG und nicht als Organ der kantonalen (Organisationsaufsicht) wahrgenommen hat. Wirklich restlos klar erscheint die Einordnung der Rolle der Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang unter dem Strich allerdings nicht.

7.2.5 Personalamt

- 371 In personellen Angelegenheiten verfügt neben den ordentlichen Aufsichtsbehörden auch das Personalamt über ein Aufsichts- und Weisungsrecht gegenüber der mittelbaren Staatsverwaltung. Die Personalrechtsverordnung bestimmt dazu das Folgende:

§ 16^{bis} Aufsichts- und Weisungsrecht

¹ Zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen hat das Personalamt gegenüber den dezentralen Anstellungsbehörden und den Ämtern ein Aufsichts- und Weisungsrecht.

² Das Personalamt hört die Solothurner Spitäler AG und die Solothurnische Gebäudeversicherung vor dem Erlass von Weisungen an.

- 372 Wie Abs. 2 dieser Bestimmung zu entnehmen ist, dachte der Verordnungsgeber im Zusammenhang mit den «dezentralen Anstellungsbehörden» in erster Linie an die soH AG.

7.3 Der Kanton als Aktionär der Solothurner Spitäler AG

7.3.1 Gründung des soH AG

- 373 Mit den Solothurner Spitälern und später mit der soH AG war der Kanton zunächst im Zusammenhang mit dem Erlass des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 (SpiG)¹²⁴ und später, in Vollzug dieses Gesetzes, mit der Gründung Solothurner Spitäler soH AG befasst. Die neu gegründete Gesellschaft wurde am 7. Dezember 2005 in das Handelsregister eingetragen. Der Kanton gründete die soH AG als Alleinaktionär (§ 16 Abs. 3 SpiG) und ist nach wie vor Eigentümer sämtlicher Namenaktien.¹²⁵

7.3.2 Eigentümerstrategie

- 374 Die in § 8 Abs. 4 der Beteiligungsstrategie und PCG-Richtlinien erwähnte Eigentümerstrategie beschloss der Regierungsrat für die soH AG offenbar erstmals im Jahr 2005. Der Verwaltungsrat der soH AG erwähnt in seinem Schreiben vom 27. September 2024 (act. I/13) noch die mit dem Regierungsratsbeschluss Nr. 2005/2713 beschlossene Strategie, in der nach seinen Angaben

¹²³ Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 5. November 2018 betreffend Teilrevision des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung – Stärkung der Kantonalen Finanzkontrolle, RRB Nr. 2018/1743, S. 10.

¹²⁴ BGS 817.11.

¹²⁵ Geschäftsbericht soH AG 2024 (act. VIII/12), S. 12.

«unter anderem bestimmte Zuständigkeiten festgelegt und die Kommunikation zwischen der neu gegründeten soH AG und dem Eigentümer detailliert geregelt. Das Departement des Innern (DdI) wurde dabei als federführend für sämtliche Regierungsgeschäfte in Bezug auf die soH AG bestimmt. Das DdI übernimmt somit die Funktion der Eigentümervertretung der soH AG und ist gemäss RRB 2005/2713 verantwortlich für die umfassende Weiterleitung der Kommunikation innerhalb der Kantonalen Verwaltung. Es informiert demzufolge den Regierungsrat, die kantonalen Stellen, den Kantonsrat und, falls erforderlich, die Öffentlichkeit».

375 Die Strategie ist allerdings seither wiederholt angepasst worden. Bis vor Kurzem galt die Eigentümerstrategie vom 22. September 2015, die im vergangenen Jahr durch die neue Eigentümerstrategie des Kantons Solothurn für die Solothurner Spitäler AG (soH) vom 1. April 2025 (act. II/9) abgelöst worden ist. Die aktuelle Strategie führt als massgebende rechtliche Grundlagen für die soH AG unter anderem die Kantonsverfassung, das Spitalgesetz, das WoV-Gesetz, die WoV-Vo, die Beteteiligungsstrategie im WoV-Handbuch, das Staatspersonalgesetz, die Staatspersonalverordnung und den Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 auf (Ziff. 1.4). Zum Personalrecht enthält sie im vierten Absatz von Ziff. 1.2 die folgende Bestimmung:

«Die soH ist die grösste Arbeitgeberin im Kanton Solothurn. Sie ist dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) des Kantons Solothurn unterstellt und entsprechend an dessen Vorgaben gebunden. Die soH ist in der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) vertreten und hat die Möglichkeit, über diese Anpassungen am GAV zu beantragen.»

376 Unter Ziff. 2.3 «Soziale und personelle Ziele» wird zur Personalpolitik das Folgende ausgeführt:

«Die soH ist eine attraktive und konkurrenzfähige Arbeitgeberin. Sie verfolgt eine fortschrittliche, sozial verantwortliche, transparente und ethischen Grundsätzen verpflichtete Personalpolitik.»

377 Die Kantonale Finanzkontrolle übt «die Finanzaufsicht über die Leistungsaufträge resp. Leistungsvereinbarungen der soH» aus und ist «aktuell Revisionsstelle» (Ziff. 1.1). Zur Führung und Organisation enthält die Strategie unter Ziff. 3.1 unter anderem die folgende Vorgabe (lit. d):

«Die soH betreibt ein systematisches Risikomanagement und verfügt über ein geeignetes internes Kontrollsystem (IKS), das jährlich durch die Revisionsstelle überprüft wird. Die jährliche schriftliche Berichterstattung der Revisionsstelle ist dem FD und dem DDI auszuhändigen.»

378 Zur Aufsicht, Kontrolle und Transparenz enthält die Eigentümerstrategie unter Ziff. 3.2 verschiedenen Vorgaben zur Aufsicht, Kontrolle und Transparenz. lit. a dieser Ziffer lautet wie folgt.

«Für einen regelmässigen stufengerechten Austausch zwischen der soH und dem Kanton bestehen folgende Gefässe:

1. Eigentümergespräch (2 x jährlich)
2. Austausch Departementsvorstehende DDI und FD mit Gesamtverwaltungsrat (jährlich)
3. Quartalsgespräch DDI-soH (4 x jährlich)
4. Leistungsauftragscontrolling Spitalliste (jährlich)
5. Leistungsauftragscontrolling Globalbudget (jährlich, Reporting halbjährlich)
6. Qualitätsgespräch (jährlich)»

379 Unter lit. g und h bestimmt Ziff. 3.2 schliesslich das Folgende:

«Angesichts des durch die finanzielle Situation der soH gestiegenen Risikos des Kantons als Eigner verlangt der Regierungsrat eine frühzeitige stufengerechte Information und Abstimmung mit den gem. Kap. 1.1 zuständigen Departementen bei neuen Vorhaben, wichtigen Entscheidungen, Ereignissen und Entwicklungen, welche potentiell Einfluss haben auf die finanzielle Situation, die medizinische Versorgung oder die Reputation.

Kommt es aus Sicht Kanton oder soH zu einer Krisensituation, sind zwischen den Organisationen der soH und dem Kanton Solothurn gemeinsam Lösungswege zu erarbeiten und/oder Zielvereinbarungen temporär anzupassen.»

7.3.3 Wahrnehmung der Aktionärsrechte

380 Der Regierungsrat nimmt alle dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte wahr (§ 17 Abs. 2 SpiG)

und vertritt den Kanton damit in der Generalversammlung der Aktionäre. Er bzw. seine Vertretung in der Generalversammlung beschliesst mithin unter anderem über den Erlass und Änderungen der Statuten, die Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung, die Wahl des Präsidiums und der weiteren Mitglieder Verwaltungsrats und der Revisionsstelle sowie die Entlastung des Verwaltungsrats (Décharge).

381 Protokolle über die Generalversammlungen der Aktionäre der soH AG liegen den Unterzeichnenden nicht vor. Gemäss mündlicher Information wurde dem Verwaltungsrat die Décharge im Frühjahr 2025 noch vorbehaltlos erteilt. Ende April 2026 ist sie offenbar nicht oder nur unter Vorbehalt erfolgt.

7.4 Institutionalisierte Austauschgefässe

7.4.1 Übersicht

382 Zu den institutionalisierten Kontakten gemäss der Eigentümerstrategie ist den Unterzeichnenden die Aktennotiz des Leiters Gesundheitsamt «Zusammenstellung Gefässe Austausch soH / DDI zu personalrechtlichen Fragen, 2020-2025» vom 19. Dezember 2025 (act. IV.2) zugestellt worden.

383 Die Aktennotiz verweist auf die Gefässe gemäss der neuen Eigentümerstrategie (vorne Ziffer 7.3.2) und hält fest, dass seit Jahren ein quartalsweiser Austausch zwischen dem Departement des Innern (DDI) und der soH AG besteht, an dem die Departementsvorsteherin, der Leiter des Gesundheitsamts, die Leiterin Gesundheitsversorgung, die oder der VRP sowie die oder der CEO der soH AG teilnehmen. Seit dem Jahr 2023 gebe es «zusätzlich Gespräche in einem erweiterten Kreis (Eigentümergegespräch)», an denen für den Kanton jeweils die Vorsteherinnen oder Vorsteher der DDI, des Finanzdepartements (FD), des Bau- und Justizdepartements (BJD), der Leiterinnen oder Leiter des Gesundheitsamts, des Hochbauamts und des Amts für Finanzen sowie für soH AG die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrats, ein Mitglied des Finanzausschusses des VR, die oder der CEO und die oder der CFO teilnehmen. An den weiteren Gesprächen gemäss der Eigentümerstrategie seien keine Personalfragen besprochen worden.

384 Die Aktennotiz enthält Angaben zum Austausch in Personalangelegenheiten an den quartalsweisen Gesprächen zwischen dem DDI und der soH AG seit 2020 und an den Eigentümergegesprächen seit dem 16. August 2023. Zum Inhalt der Gespräche im Allgemeinen wird einleitend ausgeführt:

«In den aufgeführten Austauschgefässen werden hauptsächlich strategische, finanzielle und versorgungsrelevante Themen besprochen. Die Protokolle und Aktennotizen enthalten z.T. vertrauliche Informationen, die im Zusammenhang mit dieser Anfrage nicht relevant sind. Deshalb wurden alle Protokolle im definierten Zeitraum in der untenstehenden Tabelle aufgeführt, auf personelle Themen untersucht und dazu in der rechten Spalte der untenstehenden Tabelle der vollständige Text aus Protokoll/Aktennotiz aufgeführt. Die Protokolle und Aktennotizen können bei Bedarf vor Ort eingesehen werden.»

7.4.2 Quartalsweiser Austausch mit dem Departement des Innern

385 Im Rahmen des quartalsweisen Austauschs zwischen dem DDI und der soH AG wurden gemäss der unterbreiteten Zusammenstellung folgende personalrechtlichen Themen besprochen oder verhandelt:

- Verträge mit Kaderärztinnen und Kaderärzten und Rekrutierung einer neuen ärztlichen Direktion (6. Januar, 8. Juni und 27. August 2020, 21. Januar 2021),
- Anrechnung der Umkleidezeit als Arbeitszeit (9. August und 29. November 2021, 10. Januar, 6. April, 25. Mai, 24. August und 14. November 2022, 2. Februar und 19. April 2023),
- Weitere Entschädigungen wie Inkonvenienz- oder Pikettentschädigungen und Zeitzuschläge für Nachtarbeit (24. August 2022),

- Personelle Veränderungen im Bürgerspital Solothurn und Kommunikation in diesem Zusammenhang (2. Februar 2023),
- Personelle Situation in der soH (19. April 2023),
- Rekrutierung der Nachfolge für den CEO (19. April, 21. August und 27. November 2023),
- Information über diverse personelle Entwicklungen (22. Februar 2024),
- Politische Vorstösse zur personalrechtlichen Situation (3. Juli 2024),
- Personelle Entwicklungen und Antrag an die GAVKO (28. Oktober 2024).

386 Zum Thema «Kaderärzte» ist zum Austausch vom 6. Januar 2020 protokolliert worden:

«Kaderarztverträge: Wenn alle Verträge unterzeichnet worden sind, kann auf einen RRB verzichtet werden.»

387 Am 8. Juni 2020 wurde berichtet, unterdessen hätten alle Ärzte «die Kaderarztverträge unterschrieben».

388 Wiederholt beschäftigte die Beteiligten das Thema «Umkleidezeit». Besprochen wurden sowohl inhaltliche Fragen als auch das Vorgehen, unter anderem im Hinblick auf eine Anpassung des Gesamtarbeitsvertrags.¹²⁶ Anpassungen des GAV waren bei verschiedenen Gelegenheiten ein Thema. Wiederholt zur Sprache kamen Wünsche des soH nach einem eigenen GAV und nach flexibleren Lösungen. Das Protokoll zum Austausch vom 28. Oktober 2024 enthält zur personellen Entwicklung und zum Antrag an die GAVKO gemäss Angaben in der Zusammenstellung (act. IV.2, S. 7) folgende Angaben:

«Die soH informiert über personelle Entwicklungen und dass sie einen Antrag betreffend Flexibilisierung des GAV (Umwandlung von LEBO in Ferientage) zu Händen GAVKO gestellt hat. Dieser Antrag wurde bis anhin nicht behandelt, die letzte Sitzung wurde abgesagt. Das Thema personalrechtliche Rahmenbedingungen ist im Eigentümergespräch vom 29. Oktober 2024 traktandiert. Für Personalgeschäfte, in welche der Regierungsrat einzubeziehen ist, wendet sich die soH jeweils an das Finanzdepartement.»

389 Zum ehemaligen CEO selbst oder zu Leistungen an diesen finden sich keine Aufzeichnungen. Erwähnt wird der CEO eher beiläufig im Protokoll zum Austausch vom 27. November 2023 im Zusammenhang mit seiner Nachfolge. Protokolliert ist dazu das Folgende:

«Frau Franziska Berger wird am nächsten Eigentümergespräch im Januar 2024 teilnehmen. Vorgängig soll ein Austausch zwischen Martin Häusermann und Franziska Berger sowie RR Susanne Schaffner, Peter Eberhard, Amanda Brotschi und Samuel Wetz stattfinden. Ziel ist einerseits ein gegenseitiges persönliches Kennenlernen sowie das Vorstellen der wichtigsten Themen aus dem GESA.»

390 Indirekt zur Sprache kamen die Leistungen an den ehemaligen CEO am Austausch vom 3. Juli 2024. Zu den unterdessen eingegangenen politischen Vorstössen zur personalrechtlichen Situation ist dazu das Folgende protokolliert worden (act. IV.2, S. 7 f.):

«Zwei der vier dringlichen politischen Vorstösse zur personalrechtlichen Situation der soH wurden im Lead des DDI mit Inputs der soH beantwortet. Die anderen beiden Vorstösse sind nicht im Lead des DDI.

Bezüglich Aufarbeitung der Fragen, welche besonderen personalrechtlichen Ereignisse bestanden haben, ob die personalrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und wie aktuell und künftig die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften und die Transparenz gegenüber dem Regierungsrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit sichergestellt werden, informiert die soH, dass der Evaluationsprozess für eine unabhängige Expertenmeinung gestartet wurde. Wenn möglich sollte die beauftragte Person nebst ihrer Unabhängigkeit gegenüber der soH auch gute Kenntnisse über das Solothurnische Personalrecht (inkl. GAV) vorweisen können.»

¹²⁶ Vgl. dazu den am 29. Januar 2024 eingefügten § 259^{quinquies} GAV.

7.4.3 Eigentümergegespräche

391 An den Eigentümergegesprächen vom 31. Mai, 16. August und 26. Oktober 2023 und vom 13. Februar 2025 kamen gemäss den Angaben in der zugestellten Aktennotiz keine personalrechtlichen Themen zur Sprache. Am 25. Januar 2024 wurden Massnahmen zur dauerhaften Ertragsverbesserung besprochen. Der Protokollauszug enthält allgemeine Angaben zum Spielraum betreffend Anpassungen des GAV und die Pensionskasse, aber keine konkreten Äusserungen im hier interessierenden Zusammenhang. Für das Eigentümergegespräch vom 23. April 2024 war das Thema «Flexiblere Möglichkeiten rund um den GAV» traktandiert. Zur Haltung der soH AG ist dazu das Folgende protokolliert:

«Hinsichtlich ‚flexiblere Möglichkeiten rund um den GAV‘ weist die soH darauf hin, dass sie im Bereich der Pflege im Vergleich zum Benchmark rund 5% höhere Löhne bezahlt, wobei dies sowohl ein Vor- als auch ein Nachteil ist. Die folgenden drei zentralen Schwierigkeiten hat die soH im GAV identifiziert: automatischer Lohnanstieg, automatischer Teuerungsausgleich, Trennungungsverfahren. Deshalb wünscht sich die soH mehr Flexibilität innerhalb des GAV, insbesondere für Hoch-Löhner. Sie will aber nicht auf den GAV verzichten resp. austreten. Gleichwohl sind die Personalkosten ein sehr zentraler Teil der Betriebskosten, welche auf die eine oder andere Art gesenkt werden müssen» (act. IV/2, S. 6).

392 Die Beteiligten nahmen in Aussicht, den Wunsch nach konkreten Flexibilisierungen und den entsprechenden Spielraum «im Rahmen des Vorgehensplans ab Mai 2024 zwischen dem FD und der soH zu diskutieren und zu klären».

393 Am Eigentümergegespräch vom 5. August 2024 kam die Option eines eigenen Gesamtarbeitsvertrags für die SoH AG zur Sprache. Als grösste Herausforderungen des geltenden GAV wurden der Handlungsspielraum betreffend Teuerungsausgleich, der automatische Lohnaufstieg (Erfahrungsstufen) und die Rahmenbedingungen zur Auflösung von Arbeitsverhältnissen mit Kadermitarbeitenden identifiziert. Der geltende GAV war auch Thema am Gespräch vom 29. Oktober 2024. Als problematische, offenbar kostentreibende Punkte wurden die Lohnfortzahlung bei Krankheit während 12 Monaten, die Sperrfrist für Kündigungen, weitere Elemente wie der automatische Erfahrungsaufstiege und mangelnde Flexibilität bei Aufhebungsvereinbarungen oder Kündigungsverfahren bezeichnet. Beim Kader sei es nicht möglich, Kompensationswochen zu ermöglichen. Die soH AG habe kürzlich auch einen Antrag zum Bezug des Leistungsbonus in Form von zusätzlichen Ferientagen gestellt. Zur Sprache kamen auch das Vorgehen im Zusammenhang mit Anpassungen des GAV und die Option einer Kündigung des bestehenden GAV.

394 Am übernächsten Eigentümergegespräch vom 20. August 2025 wurden die Themen «Herauslösen des oberen und obersten Kadern bei bestimmten GAV-Bestimmungen» und die «Kündigung GAV» besprochen. Zum ersten Thema kamen namentlich die Funktionszulagen zur Sprache. Das Protokoll enthält gemäss der Zusammenstellung zu diesem Punkt namentlich folgende Aussagen:

«Für die kommende Sitzung der GAVKO hat die soH wiederum einen Anpassungsantrag eingereicht (hinsichtlich der Ausrichtung von Funktionszulagen). Das Personalamt hat die soH informiert, dass dieser Antrag für die Sitzung nicht traktandiert werde. P. Hodel hat das Personalamt dahingehend instruiert, dass an der GAVKO aktuell über solche Anträge nicht diskutiert werden soll, da diese chancenlos seien.

P. Hodel informiert zudem, dass hinsichtlich der geltenden Rahmenbedingungen ein Bericht erarbeitet wird, welcher an einem kommenden RR-Seminar diskutiert wird. Er geht aber davon aus, dass es sich bei der Ausrichtung von Funktionszulagen um ein Thema handelt, welches im Verantwortungsbereich des VR liegt.

M. Müller informiert darüber, dass die Kantonale Finanzkontrolle ihr Missfallen hinsichtlich der GAV-Verletzungen in Zusammenhang mit den Funktionszulagen klar zum Ausdruck gebracht hat. Das Problem liegt nicht mehr auf Ebene Geschäftsleitung, sondern auf den unteren Ebenen.

Die Ausrichtung von Funktionszulagen kann seitens soH aktuell nicht angepasst werden, da es ansonsten dutzende Änderungskündigungen benötigt und potentiell Personal abspringt» (act. IV/2, S. 3).

395 Konkrete Leistungen an den ehemaligen CEO waren an den Eigentümergesprächen offenbar kein Thema. Jedenfalls enthalten die zugestellten Protokollauszüge dazu keine Angaben.

7.5 Kontakte und Information in Personalangelegenheiten bis Sommer 2024

7.5.1 Personalamt

396 Das Personalamt ist mit Personalangelegenheiten der soH AG insofern befasst, als es für die Vorbereitung personalrechtlicher Geschäfte der soH AG zuständig ist, die dem Regierungsrat unterbreitet werden (hinten Ziffer 7.5.2), und selbst die Einreihung von Funktionen festlegt der soH AG (§ 4 Abs. 1 PRV). Wie den Unterlagen zu entnehmen ist, ist das Amt Wünschen der soH AG in diesem Zusammenhang nicht durchwegs nachgekommen. Aktenkundig ist beispielsweise, dass sich der damalige Direktor Personaldienste der soH AG am 25. März 2022 mit dem Hinweis an das Personalamt wandte (act. IX/298), gemäss dem Lohnvergleich einer externen Firma lägen «die GL-Mitglieder der soH alle deutlich unter dem Markt». Der Direktor Personaldienste führte dazu nach einer Illustration mit konkreten Zahlen aus:

«Da alle oben aufgeführten GL-Funktion ein ähnliches Funktionsspektrum haben und die GL-Mitglieder gemeinsam für das betriebswirtschaftliche Ergebnis der soH verantwortlich zeichnen, haben wir uns entschlossen, eine einzige Rahmen-Stellenbeschreibung für diese Funktionen zu erstellen. Bei dieser Überlegung haben wir uns auch daran orientiert, dass bei den ärztlichen Funktionen Chefarzt oder Leitender Arzt keine Unterscheidung des Fachgebietes oder der Organisationsgrösse gemacht wird, sondern alle in derselben Lohnklasse (CA LK 31, LA LK 30) eingereiht sind (diese Funktionsträger erhalten dann aber noch beträchtliche Gehaltszulagen, basierend auf unserer Kompetenz, mit den CA und LA zusätzliche vertragliche Vereinbarungen zu treffen [§ 5, Abs. 4bis GAV]). Wir stellen uns vor, dass die GL-Funktionen alle mindestens in LK 30, besser noch in LK 31 einzureihen sind. Letztere Lohnklasse würde sich nicht zuletzt auch rechtfertigen lassen, da die Chefärzte den GL-Mitgliedern unterstellt und eine Organisationsstufe tiefer angesiedelt sind.

Ich bitte Dich somit, unser Anliegen ernsthaft zu prüfen und die Einreihung anhand der beiliegenden Stellenbeschreibung vorzunehmen.»

397 Nach einem personellen Wechsel in der Direktion HRM der soH AG stellte die neue Direktorin am 1. März 2023, offenbar im Anschluss an ein am Vortag geführtes Gespräch, dem Personalamt die eigene Stellenbeschreibung zu und ersuchte um Mitteilung,

«was ihr für die weitere Bearbeitung des Geschäftes Gesamt-GL benötigen würdet. Für uns wäre am Einfachsten: keep it simple. Aber: ich lege Wert auf einen korrekten Prozess und auf eine Gleichbehandlung. Die soH hat insgesamt über 4'500 Mitarbeitende, verteilt auf 4 Standorte» (act. IX/295)

398 Das Personalamt teilte am 21. März 2023 (act. IX/285) mit, es könne seine eigenen Überlegungen zur Einreihung der Funktionen

«wie folgt zusammenfassen:

- Bei den Geschäftsleitungsfunktionen der soH handelt es sich um Funktionen im obersten Kader, wie auch bei der aktuellen Überprüfung innerhalb der kantonalen Verwaltung. Die Lohnklassen werden dabei durch [eine ausgewiesene externe Firma] überprüft/bewertet. Das Projekt wurde vom Regierungsrat freigegeben.
- Damit die Funktionen des geltenden Lohnsystems korrekt bewertet werden kann, drängt es sich unserer Ansicht nach auf, dass wir die Überprüfung parallel durchführen.
- Unter Berücksichtigung der aktuellen Lohnbewertungen werden keine Funktionen neu bewertet, die Überprüfung erfolgt zwingend ganzheitlich.
- Wir klären zurzeit mit [...] ab, wie wir die Überprüfung in Bezug auf den Prozess und Kosten mit einbeziehen können.
- Unabhängig davon, ob eine oder alle GL-Funktionen überprüft werden sollen, werden wir eine Abstimmung mit unserer Überprüfung vornehmen müssen, weshalb vorher keine Ergebnisse vorliegen können.»

399 Die damalige Direktorin HR beantwortete die Mitteilung am 25. März 2023 (act. IX/284) und führte

aus, sie erachte es als

«rechtlich heikel, wenn man in einer doch nunmehr schon länger dauernden Zeitspanne die regulären Einreichungen auf dieser Stufe ebenfalls aussetzt. Theoretisch kann es ja durchaus sein, dass sich zB aus politischen Gründen keine Veränderung ergibt. Budgettechnisch ist für uns eine rückwirkende Einreichung sodann nicht ganz unproblematisch. Für die betroffenen Funktionen, die allenfalls auch im bisherigen Modell zu ändern wären, ergibt sich dadurch meines Erachtens eine Ungleichbehandlung».

400 Eine Reaktion des Personalamts auf diese Mitteilung ist nicht aktenkundig.

401 Aus den Akten geht im Weiteren hervor, dass das Personalamt gelegentlich um rechtliche Beratung ersucht wurde, obwohl sich die soH AG offenbar regelmässig durch einen externen Juristen beraten liess oder lässt. Offenbar am 11. Juli 2023 unterbreitete die Direktorin HRM dem Personalamt «auf Wunsch von Martin Häusermann eine Anfrage [...] betreffend Spesenabrechnung [...], da das Wording im GAV unklar erscheint» (act. IX/325). Das Personalamt beantwortete die Anfrage am 3. August 2023 und erklärte, es habe

«nie geschrieben oder gesagt, dass wir grundsätzlich keine Anfragen von euch mehr beantworten. Die Anfrage [...] betreffend Spesenabrechnung ist bei mir pendent und ich werde diese zu gegebener Zeit beantworten. Aufgrund hoher Arbeitsbelastung und Ferienzeit dauert es aktuell allerdings sehr lange bis Anfragen, welche an keine Frist gebunden sind, beantwortet werden».

402 Die Direktorin antwortete, die Angelegenheit habe aus ihrer Sicht keine Eile und die soH AG werde «vorerst an unserer langjährigen bisherigen Praxis festhalten» (act. IX/254).

403 Im Zusammenhang mit Leistungen an die oder den CEO hat das Personalamt nach eigenen Angaben im Vorfeld des Regierungsratsbeschlusses über die Anstellungsbedingungen der neuen CEO «beim HR soH eine Marktanalyse über das Lohnniveau von Spital CEOs verlangt»; ansonsten hätten in diesem Zusammenhang keine Kontakte mit der soH AG bestanden (act. IV.3).

7.5.2 Regierungsrat

404 Der Regierungsrat beschliesst Abgangsentschädigungen für Mitarbeitende der soH AG (§ 20 PRV) sowie vom Gesamtarbeitsvertrag abweichende Vereinbarungen mit der oder dem CEO oder der ärztlichen Direktorin oder dem ärztlichen Direktor (§ 21 Abs. 1 PRV). Er entscheidet zudem als erste Beschwerdeinstanz über Beschwerden gegen Verfügungen der Anstellungsbehörde (§ 53 Abs. 1 Satz 2 StPG; vgl. auch § 237 Abs. 1 GAV).

405 Über einzelne Personalgeschäfte informiert die soH AG nach eigenen Angaben regelmässig die Vorsteherin oder der Vorsteher des DDI. Diese werde jeweils «über anstehende und laufende Neuwahlgeschäfte von Geschäftsleitungsmitgliedern [...] in den bilateralen Gesprächen informiert».¹²⁷ Aus den Auszügen in der zugestellten Aktennotiz (vorne Ziffer 7.4.1) geht hervor, dass tatsächlich einzelne Geschäfte (Anstellung von Kaderärztinnen und Kaderärzten, Rekrutierung der neuen CEO im Herbst 2023) zur Sprache kamen, gemäss den Protokollauszügen allerdings in der Regel nur in eher allgemeiner Form.

406 Abgesehen von diesem Austausch nahmen Mitglieder des Regierungsrats bei früherer Gelegenheit mindestens vereinzelt Stellung zu Turbulenzen innerhalb der soH AG. Die Vorsteherin des Departements des Innern reagierte beispielweise auf die öffentliche Kritik im Zusammenhang mit Abgängen im Kader der soH AG Anfang 2023¹²⁸ mit einer ebenfalls öffentlichen Stellungnahme und der Forderung nach einer Verbesserung der Kommunikation.¹²⁹

¹²⁷ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 5, Antwort auf Frage 10.

¹²⁸ Artikel «Die Abgänge im Kader der Solothurner Spitäler häufen sich: Nun sieht sich der CEO heftiger Kritik ausgesetzt», Solothurner Zeitung vom 21. Januar 2023.

¹²⁹ Artikel «Klärungsbedarf nach Abgängen – Regierungsrätin Schaffner: Solothurner Spitäler müssen bei der Kommunikation nachbessern», Solothurner Zeitung vom 25. Januar 2023.

407 Mit dem ehemaligen CEO der soH AG befasste sich der Regierungsrat anlässlich der Genehmigung der Anstellungsbedingungen mit dem Beschluss Nr. 2013/749 vom 23. April 2013 (vorne Ziffer 3.1.1) und in der Folge bis zum Jahr 2023 offenbar nicht mehr. Nach den Angaben in der Stellungnahme zur Interpellation Ritschard hat das Finanzdepartement «im Rahmen der Nachfolgeplanung das erste Mal davon Kenntnis erhalten, dass Martin Häusermann Funktionszulagen erhält und den Regierungsrat entsprechend informiert». Zur Vereinbarung vom 25. Januar 2024 könne der Regierungsrat «keine Angaben machen. Denn weder der Regierungsrat noch einzelne Regierungsratsmitglieder oder das kantonale Personalamt waren involviert». Er führt dazu grundsätzlich aus:

«Die Verantwortung für die rechtskonforme Zusprechung von Funktionszulagen des ehemaligen CEO der soH liegt beim Verwaltungsrat der soH. Der Regierungsrat kann zur erwähnten Austrittsvereinbarung keine Angaben machen. Denn weder der Regierungsrat noch einzelne Regierungsratsmitglieder oder das kantonale Personalamt waren involviert.»¹³⁰

408 Auch in der Stellungnahme zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP führt der Regierungsrat aus, er und das Personalamt seien über die Vereinbarung nicht informiert worden. Die soH AG nehme nach § 19 Abs. 2 PRV alle Befugnisse wahr, welche die Personalgesetzgebung der Anstellungsbehörde zuweist. Sie könne somit

«wie vorliegend Austrittsvereinbarungen abschliessen und dadurch Anstellungen im gegenseitigen Einverständnis nach § 47 GAV (§ 29 Staatspersonalgesetz) beenden. Die soH muss bei Austrittsvereinbarungen das Personalamt folglich nicht informieren».¹³¹

7.5.3 Finanzkontrolle

409 Die Kantonale Finanzkontrolle führte ihre Prüfungen, zumindest nach hier vertretener Auffassung, jeweils in ihrer Eigenschaft als statutarische Revisionsstelle der soH AG durch (vorne Ziffer 6.2). Mit aufsichtsrechtlichen Prüfungen in ihrer Eigenschaft als oberstes kantonales Fachorgan der Finanzaufsicht im Sinn von Art. 62 Abs. 1 lit. e WoV-G war sie jedenfalls nie in dem Sinn befasst, dass sie das Verhalten der soH AG unabhängig von ihren Aufgaben als statutarisches Prüforgan im Rahmen einer von der Gesellschaft unabhängigen (Organisationsaufsicht) des Kantons geprüft und den zuständigen Stellen des Kantons darüber berichtet hätte. Die Chefin der Finanzkontrolle erklärt dazu auch, der Regierungsrat habe nie einen entsprechenden Auftrag erteilt (act. X/2, S. 3). Zur Aufsicht im Allgemeinen erläutert sie an der Anhörung, für die Aufsicht über die mittelbare Verwaltung und die Umsetzung der Beteiligungsstrategie seien «primär die jeweiligen Departemente, denen eine Organisation zugeordnet ist, zuständig»; die Finanzkontrolle habe «diesbezüglich eine untergeordnete Rolle» (act. VI/2, S. 3).

410 Die Bestimmung über die **kantonale** Finanzaufsicht über «Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt», im Sinn von § 62 Abs. 1 lit. e WoV-G, ist in der Praxis im Zusammenhang mit der soH AG, anders als beispielsweise in Bezug auf die Fachhochschule Nordwestschweiz (act. X/2, S. 3), damit offenbar nie zum Tragen gekommen. Die Finanzkontrolle wurde soweit bekannt auch nie durch den Regierungsrat mit einer aufsichtsrechtlichen Prüfung der Tätigkeit der soH AG gestützt auf § 61 Abs. 2 lit. b WoV-G beauftragt.

7.6 Kenntnisstand und Reaktionen ab Sommer 2024

411 Reaktionen des Regierungsrats oder anderer kantonalen Stellen auf Informationen zu Leistungen der soH AG an den ehemaligen CEO vor Sommer 2024 sind den Unterzeichnenden nicht bekannt. Aktenkundig ist, dass eine unterdessen ausgetretene Kaderperson der soH AG dem

¹³⁰ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (act. I/3), S. 5, Antwort auf Frage 9.

¹³¹ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP (act. I/4), S. 3, Antwort auf Frage 3.

Personalamt am 4. Juni 2024 per E-Mail mit cc unter anderem an den Vorsteher und den Departementssekretär des Finanzdepartements mitteilte, die Leitung des Rechtsdienstes des Personalamt und sie selbst kennen

«die soH und deren Vorgehensweise [...] mittlerweile bestens. Wer Wert darauf legt, dass die Rechtsgrundlagen eingehalten werden, wird in der soH möglicherweise früher oder später krank. Ich könnte mir gut vorstellen, dass das Personalamt und die Aufsichtsbehörden nicht auf Dauer wegsehen können» (act. IX/357).

412 Nach den den Unterzeichnenden vorliegenden Informationen und Unterlagen befasste sich der Regierungsrat erstmals am 2. Juli 2024, im Anschluss an die parlamentarischen Vorstösse vom Juni 2024 (vorne Ziffer 1.1), mit dem Geschäft. Er beschloss seine Stellungnahmen zur Dringlichen Interpellation Stephanie Ritschard (RRB Nr. 2024/1128, act. I/3) und zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP (RRB Nr. 2024/1129, act. I/4) sowie ein Schreiben an den Verwaltungsratspräsidenten der soH AG mit der Aufforderung, bis Ende September in einem Bericht darzulegen, welche besonderen personalrechtlichen Ereignisse bestanden haben, ob die personalrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden und wie die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften und die Transparenz gegenüber dem Regierungsrat, dem Parlament und der Öffentlichkeit aktuell und künftig sichergestellt werden (act. I/6). Der Regierungsrat publizierte diese Aufforderung, mit dem Schreiben vom 2. Juli 2024 grösstenteils wörtlich übereinstimmend, gleichentags in einer Medienmitteilung (act. I/7). Am 13. August 2024 nahm der Regierungsrat Stellung zum Dringlichen Auftrag Fraktion SVP (RRB Nr. 2024/1286, act. I/9).

413 Der Verwaltungsrat reagierte mit Schreiben vom 27. September 2024 (act. I/13) und legte seiner Antwort die Stellungnahme / Expertenmeinung Prof. Trümpler vom 16. September 2024 (act. V/1) bei. Er nahm Bezug auf den quartalsweisen Austausch und den Austausch «zwischen dem VRP/der CEO der soH AG und der Vorsteherin DdI» und führte weiter aus:

«Die folgenden Führungs- und Steuerungsgespräche zwischen dem Kanton und der soH AG sind oder könnten künftig eingeführt werden:

- Eigentümergehör (mind. 1 x jährlich (Reporting quartalsweise)
- Gespräch Gesamtverwaltungsrat soH AG / DdI (1 x jährlich)
- Quartalsgespräch zwischen DdI und soH AG (strategische sowie operative Führung)
- Leistungscontrolling Spitalliste (jährlich)
- Leistungsauftragscontrolling (halbjährlich)

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

414 Der Regierungsrat befasste sich am 12. November 2024 wiederum mit dem Geschäft (RRB Nr. 2024/1805, act. I/14). Er erwog, der durch die soH AG in Auftrag gegebene Expertenbericht kläre den Sachverhalt «nicht umfassend ab und lässt viele relevante Sachverhalte sowie Fragestellungen im Personalrecht offen». Aufgrund der gesichteten Unterlagen könne namentlich

«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 sei. Aus Sicht des Regierungsrates ist zudem die juristische Diskussion zur Interpretation der Voraussetzungen für die Ausrichtung von Funktionszulagen unvollständig, da sie den Fokus auf eine grammatikalische Auslegung legt und die Gesetzesmaterialien nicht berücksichtigt».

415 Die Stellungnahme des Verwaltungsrates der soH wiederum zeige «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». Zusammenfassend könne 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».

416 Zum angeregten regelmässigen Erfahrungsaustausch erwog der Regierungsrat:

«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 [...] 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.»

417 Der Regierungsrat fasste schliesslich die folgenden Beschlüsse:

- 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 [...] durch eine unabhängige Expertenstelle vornehmen zu lassen.
- 3.4 Das Personalamt wird beauftragt, gemäss Kapitel [...] 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 [...] durch eine unabhängige Expertenstelle erarbeiten zu lassen.

418 Das Personalamt erteilte in der Folge und bei späteren Gelegenheiten verschiedene Aufträge für die vorne unter Ziffer 1.5 aufgeführten Prüfungen und Gutachten.

419 Nicht direkt in einem direkten Zusammenhang mit finanziellen Leistungen an den CEO oder andere Mitarbeitende steht der Bericht, den das Department des Innern gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2024/669 vom 30. April 2024 bei der KPMG in Auftrag gab und den der Regierungsrat am 18. November 2024 beriet (RRB Nr. 2024/1855, act. I/16). Bemerkenswert erscheint immerhin die Feststellung, der durch die KPMG angestellte Vergleich der Lohnstrukturen zeige (im Einklang mit dem, was die soH AG am Eigentümergespräch vom 23. April 2024 selbst bekannt gab; vgl. vorne Ziffer 7.4.3), dass

«das durchschnittliche Lohnniveau aller Beschäftigten der soH um 5% höher liegt als bei vergleichbaren Leistungserbringern, wobei der aktuelle GAV eine flexible Anpassung der Lohnstruktur durch die soH weitgehend verhindert»¹³²

420 Das Finanzdepartement und die soH AG wurden unter anderem gestützt auf dieses Ergebnis beauftragt, «Massnahmen zur Stärkung personalrechtlicher Rahmenbedingungen gemäss Expertenbericht und den Ausführungen unter Ziffer 2.1.1 zu prüfen».¹³³

¹³² RRB Nr. 2024/1855 (act. I/16), S. 2.

¹³³ Ziff. 3.2 des Beschlusses.

8 Rechtliche Konsequenzen und Massnahmen

8.1 Allgemeine Überlegungen

8.1.1 Fragestellungen

421 Erbringt der Staat geldwerte Leistungen an Dritte, so vermindert sich sein Vermögensstand. Offensichtlich ist dies bei Entschädigungsleistungen (Lohn etc.) an das Personal: Die Ausrichtung solcher Leistungen vermindert das Vermögen im Vergleich zum Stand des Vermögens, den dieses ohne die Ausrichtung der Leistungen aufgewiesen hätte. Solange für solche – absolut alltäglichen – Vermögensverschiebungen eine rechtliche Grundlage besteht, entsprechen sie dem Normalfall eines vereinbarten Austauschverhältnisses: Sie sind «gewollt» und rechtlich einwandfrei. Anders verhält es sich, wenn Leistungen ohne Rechtsgrundlage erbracht werden: Diesfalls ist der Staat, da es an einer rechtlichen Grundlage für die Vermögensverschiebung fehlt, ungerechtfertigt entreichert, der Empfänger der Leistung hingegen ungerechtfertigt bereichert. Die Vermögensverminderung stellt sich dann als Schaden im Sinn einer «ungewollten» Vermögensverminderung dar. Liegt ein Schaden vor, stellt sich die Frage, ob und gestützt auf welche Rechtsgrundlage der Geschädigte Ersatz für den eingetretenen Schaden verlangen kann, ob es also eine Möglichkeit gibt, den beim Bereicherten ungerechtfertigt eingetretenen Vermögenszuwachs rückgängig zu machen. Dies gilt nicht nur für den Staat im «klassischen» Sinn, sondern auch für alle Träger der mittelbaren Verwaltung wie die soH AG.

422 Mit den festgestellten und teilweise öffentlich bekannt gewordenen unrechtmässigen Leistungen der soH AG an den CEO ist in doppelter Hinsicht Schaden entstanden, nämlich einerseits in Form einer wirtschaftlichen Schädigung (ungerechtfertigte Vermögensverminderung) durch rechtswidriges Verhalten im erwähnten Sinn, aber auch im Sinn eines Reputationsschadens (Ansehen in der Öffentlichkeit). Der Schaden ist in erster Linie der soH AG entstanden, dürfte sich aber auch auf den Kanton als «Auftraggeber» und Alleinaktionär der soH AG auswirken. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach rechtlichen Konsequenzen und einem allfälligen Handlungsbedarf:

- Mit Blick auf den wirtschaftlichen Schaden stellt sich die Frage, ob und wie gegebenenfalls dieser Schaden ausgeglichen werden kann. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, nämlich die Rückforderung der von der soH AG zu Unrecht ausgerichteten Leistungen vom ehemaligen CEO (nachfolgend Ziffer 8.3) sowie, sofern dies nicht gelingt, die Inanspruchnahme anderer fehlbarer Personen im Rahmen der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit (nachfolgend Ziffer 8.4).
- Aus der Sicht des Kantons interessiert, ob der Kanton Solothurn einen Schaden erlitten hat und ob er, sofern dies zutrifft, diesen bei der soH AG geltend machen soll oder kann. Dieser Aspekt wird im Folgenden zunächst kurz erörtert (nachfolgend Ziffer 8.2).
- Mit Blick auf die Reputation in der Öffentlichkeit stellt sich die Frage, ob Sanktionen zur Wiederherstellung des Vertrauens in das rechtmässige Handeln der soH AG und der für sie tätigen Personen und Gremien angezeigt sind. Zu denken ist namentlich an die Geltendmachung disziplinarischer oder strafrechtlicher Verantwortlichkeit (nachfolgend Ziffer 8.6).
- Gestellt ist im Weiteren die Frage nach aufsichtsrechtlichen Massnahmen im Rahmen der «Vergangenheitsbewältigung» oder der präventiven Aufsicht (nachfolgend Ziffer 8.7).

423 Das vorliegende Kapitel enthält Überlegungen zu möglichen Massnahmen in dieser Richtung. Zu verschiedenen Rechtsfragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen können, hat das Personalamt bei Prof. Thomas Geiser gutachterliche Stellungnahmen und Beurteilungen in Auftrag gegeben, auf die im Folgenden teilweise auch Bezug genommen wird. In allen Fällen wird auch zu erörtern sein, wer für die entsprechende Massnahme zuständig ist.

424 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich entsprechend dem erteilten Auftrag auf

Massnahmen im Zusammenhang mit den Leistungen an den ehemaligen CEO der soH AG. Entsprechende Fragen könnten sich auch in Bezug auf unrechtmässig ausgerichtete Leistungen an andere Mitarbeitende der soH AG stellen.

8.1.2 *Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für Massnahmen*

425 Für alle erwähnten Massnahmen besteht nach Art. 5 Abs. 1 BV – wie für alles staatliche Handeln (vorne Ziffer 2.2.1) – das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage. Dies gilt nicht nur für disziplinarische und strafrechtliche Sanktionen oder aufsichtsrechtliche Massnahmen als klassischen Anwendungsfällen einer «Eingriffsverwaltung», sondern auch für Rückforderungs- und Haftungsansprüche nach privatem oder öffentlichem Recht. Nach Privatrecht haften Personen oder Organisationen Dritten für eine unrechtmässige Schädigung nur, wenn sie aufgrund der allgemeinen Verschuldenshaftung (Art. 41 ff. OR), aufgrund besonderer Haftungsnormen oder gestützt auf ein vertragliches Schuldverhältnis ins Recht gefasst werden können. Auch das öffentliche Haftungsrecht ist «geprägt vom Legalitätsprinzip».¹³⁴ Dementsprechend gilt im Staatshaftungsrecht grundsätzlich immer «das Prinzip der Gesetzmässigkeit der Entschädigungspflicht».¹³⁵ Mit andern Worten: Fehlerhaftes Handeln einzelner Personen oder Organisationen löst nur Rechtsfolgen aus, wenn dies gesetzlich vorgesehen ist.¹³⁶

8.1.3 *Mögliche Rechtsgrundlagen*

426 Massnahmen in dem unter Ziffer 8.1.1 skizzierten Sinn sind in unterschiedlichen Erlassen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts geregelt. Zunächst finden sich dazu personalrechtliche Vorschriften im Gesetz vom 27. September 1992 über das Staatspersonal (StPG),¹³⁷ in der Verordnung vom 25. Juni 2007 über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung; PRV)¹³⁸ und im Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2005 (GAV).¹³⁹ Für die im Gesamtarbeitsvertrag (und im StPG oder in der PRV) nicht geregelten Fragen gelten nach § 36 Abs. 2 GAV «die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts und, wo auch solche fehlen, sinngemäss die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR; SR 220)» als subsidiäres öffentliches Recht.

427 Für die Verantwortlichkeit und die Haftung von Mitarbeitenden verweist § 8 StPG auf das kantonale Staatshaftungsrecht, d.h. das Gesetz vom 26. Juni 1996 über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (Verantwortlichkeitsgesetz, VG).¹⁴⁰ Im Einklang mit dieser Bestimmung sieht auch § 19^{bis} des Spitalgesetzes vom 12. Mai 2004 (SpiG)¹⁴¹ vor, dass sich «die Haftung der Aktiengesellschaft und ihres Personals» nach dem Verantwortlichkeitsgesetz richtet.

428 Zum Handeln der Mitglieder des Verwaltungsrats einer Aktiengesellschaft wie der soH AG oder von Personen, die mit der Geschäftsführung für die Gesellschaft betraut sind, und zu den Rechtsfolgen eines fehlerhaften Verhaltens enthält zudem das Aktienrecht des Schweizerischen

¹³⁴ TOBIAS JAAG, Öffentliches Entschädigungsrecht. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen verschiedenen Formen öffentlicher Entschädigungen, ZBI 1997, S. 145 ff., 156.

¹³⁵ JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht. Stand und Entwicklungstendenzen, 2. Auflage, Bern 2001, S. 20.

¹³⁶ TOMAS POLEDNA, Privatisierungen und Haftung – Überblick aus öffentlichrechtlicher Perspektive, in: Schaffhauser René/Bertschinger Urs/Poledna Tomas (Hrsg.), Haftung im Umfeld des wirtschaftenden Staates, St. Gallen 2003, S. 9 ff., 14.

¹³⁷ BGS 126.1.

¹³⁸ BGS 126.31.

¹³⁹ BGS 126.3.

¹⁴⁰ BGS 124.21.

¹⁴¹ BGS 817.11.

8.1.4 Normen- oder «Anspruchskonkurrenz»

- 429 Zu einem bestimmten Sachverhalt können mitunter grundsätzlich verschiedene Regelungen «passen». Dementsprechend stellt sich die Frage, welche Norm im konkreten Fall Anwendung findet oder ob allenfalls mehrere Normen wahlweise herangezogen werden können. Wie auch Prof. Geiser festhält, besteht keine gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung zum Zusammenwirken der verschiedenen Rechtsordnungen.¹⁴³
- 430 Auszugehen ist von der «Grundregel» für die Rechtsanwendung in Art. 1 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB),¹⁴⁴ die auch für die Anwendung des öffentlichen Rechts massgebend ist.¹⁴⁵ Ein Gesetz findet «auf alle Rechtsfragen Anwendung, für die es nach Wortlaut oder Auslegung eine Bestimmung enthält». Nach dieser Regel ist durchaus denkbar, dass in einer bestimmten Situation Ansprüche gestützt auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen nebeneinander geltend gemacht werden können. Klassisches Beispiel einer solchen «Anspruchskonkurrenz» im Privatrecht sind Schadenersatzansprüche gestützt auf die Bestimmungen über unerlaubte Handlungen (Art. 41 ff. OR) und auf die Regeln über den Schadenersatzanspruch aus Vertrag (Art. 97 ff. OR).¹⁴⁶
- 431 Anderes gilt nur, wenn einer Vorschrift entnommen werden muss, dass ausschliesslich sie auf einen bestimmten Sachverhalt Anwendung findet und anderweitige Normen nicht angewendet werden dürfen. Diese Konsequenz kann sich ausdrücklich aus dem Wortlaut der Bestimmung oder aufgrund anerkannter Prinzipien für den Fall einer Normenkollision wie dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* ergeben. Denkbar ist auch, dass einer Regelung mit Blick auf die Anwendung einer konkurrierenden Vorschrift ein sogenanntes qualifiziertes Schweigen¹⁴⁷ zu entnehmen ist. Ein solches qualifiziertes Schweigen darf allerdings ganz grundsätzlich nur mit Zurückhaltung und bei Vorliegen besonders überzeugender Gründe angenommen werden,¹⁴⁸ die ohne konkrete Hinweise in den Gesetzesmaterialien kaum je nachgewiesen werden können.¹⁴⁹
- 432 Soweit einer bestimmten gesetzlichen Vorschrift nach diesen Grundsätzen kein «Exklusivitätsanspruch» entnommen werden kann oder muss, können auf einen bestimmten Sachverhalt unter Umständen somit verschiedene konkurrierende Normen angewendet werden.

8.2 Schadenersatzanspruch des Kantons gegenüber der soH AG?

- 433 Die unrechtmässige Ausrichtung finanzieller Leistungen an den ehemaligen CEO war kausal für einen wirtschaftlichen Schaden im Umfang dieser Leistungen. Durch die Zahlungen unmittelbar geschädigt ist die soH AG als Arbeitgeberin, zu deren Lasten die Leistungen ausgerichtet worden

¹⁴² Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220.

¹⁴³ THOMAS GEISER, Stellungnahme zu den Zusatzfragen bezüglich der Haftung im Zusammenhang mit den Spitälern vom 15. November 2025 (act. V/10), Ziff.2.2.

¹⁴⁴ SR 210.

¹⁴⁵ Vgl. z.B. BGE 135 II 1 E. 3.5 S. 7 betreffend Einbürgerung.

¹⁴⁶ Vgl. etwa BGE 113 II 246 E. 3 S. 247: «Wenn der Schädiger durch sein Verhalten gleichzeitig eine vertragliche Pflicht verletzt und eine unerlaubte Handlung begeht, kann sich der Geschädigte nebeneinander auf beide Haftungsgründe berufen [...]» Zum Ganzen auch PETER GAUCH/ WALTER R. SCHLUEP/JÖRG SCHMID/ SUSAN EMMENEGGER, Schweizerisches Obligationenrecht. Allgemeiner Teil ohne ausservertragliches Haftpflichtrecht, 11. Auflage, Zürich 2020, Rz. 2938 ff.

¹⁴⁷ Ein qualifiziertes Schweigen liegt vor, wenn der Gesetzgeber mit dem Verzicht auf eine ausdrückliche Regelung einem bestimmten Punkt die entsprechende Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden hat (BGE 147 V 2 E. 4.4.1 S. 10).

¹⁴⁸ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 83 f.; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 73 f.

¹⁴⁹ BGE 112 Ia 107 E. 3c S. 113 ff.

sind. Aber auch der Kanton ist durch die unrechtmässigen Leistungen insofern betroffen, als er gemäss den Leistungsvereinbarungen mit der soH AG (§ 3^{ter} und 19 SpiG) überhöhte Beiträge an die soH AG geleistet hat, soweit die Leistungen Grundlage für die Abgeltung gemäss Leistungsvereinbarung bildeten. Im Weiteren kann eine Schädigung in dem Sinn eingetreten sein, dass der Wert der soH AG und damit der Wert der Beteiligung des Kantons als Alleinaktionär abgenommen hat. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welchem Umfang der Kanton tatsächlich geschädigt ist und ob es gegebenenfalls angezeigt erscheint, den Schaden gegenüber der soH AG geltend zu machen.

434 Die BDO hat im Auftrag des Kantons untersucht, ob dem Kanton im Zusammenhang mit den Leistungsvereinbarungen mit der soH AG ein Schaden entstanden ist. Sie hat das Ergebnis in der Aktennotiz «Überprüfung ausgewählter Fragestellungen: Analyse Leistungsverträge» vom 16. April 2026 (act. V/5) dargestellt und kommt zum Schluss, dass der Kanton zumindest in einigen Bereichen «aufgrund der dargelegten Abrechnungsmodalitäten und der diesbezüglicher Relation zu den in unseren Berichten erläuterten Feststellungen im Personalbereich, auf Basis der eingereichten Kostennachweise eine unsachgemässe Überentschädigung geleistet» hat und ihm demzufolge «im Rahmen der Leistungsaufträge ein finanzieller Schaden entstanden ist».¹⁵⁰ Der durch die BDO untersuchte Schaden ist allerdings nicht ausschliesslich die Folge der unrechtmässigen Leistungen an den ehemaligen CEO, sondern betrifft die Schädigung aufgrund der durch die BDO untersuchten Leistungen (vorne Ziffer 6.2) im Allgemeinen. Auch dafür kann die genaue Schadenssumme aufgrund der stichprobenweisen Überprüfungen der BDO nicht abschliessend beziffert werden.

435 Prof. Geiser kommt aufgrund der Feststellungen der BDO zum Schluss, dass «eine die Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und der SoH AG verletzende Berechnung durch die SoH AG» kausal für den Schaden des Kantons war, womit «die Rechtswidrigkeit [...] gegeben» ist. Die soH AG habe die Vorschriften gekannt und «diese folglich wider besseres Wissen verletzt», womit ein Verschulden der soH AG (bzw. der für sie handelnden Personen) anzunehmen ist. Prof. Geiser kommt «folglich zum Schluss, dass die soH AG dem Kanton für diesen Schaden haftet und – soweit keine Verjährung eingetreten ist – [er] diese Beiträge von der soH zurückfordern kann».¹⁵¹ Im Einzelnen wäre nach Prof. Geiser allerdings noch zu prüfen, was genau Gegenstand der allgemeinen Leistungsvereinbarungen und der Zusatzvereinbarungen war.¹⁵²

436 Unabhängig vom Schaden, der die SoH dem Kanton durch die Verletzung der Leistungsvereinbarung zugefügt hat, ist ein weiterer Schaden des Kantons anzunehmen, weil dessen Beteiligung an der soH AG aufgrund ungerechtfertigter Leistungen und damit rechtswidrig an Wert verloren hat.

437 Als Rechtsgrundlage für die Haftung der soH AG gegenüber dem Kanton kommt in erster Linie das Verantwortlichkeitsgesetz (VG) infrage: Einerseits hält § 19^{bis} SpiG fest, dass sich die Haftung der soH AG und ihres Personals nach dem VG richtet. Andererseits ergibt sich aus dem Verantwortlichkeitsgesetz (§ 2 in Verbindung mit § 1 Abs. 3 VG), dass die soH AG für den Schaden haftet, den ihr Personal Dritten zufügt. Zu diesen Dritten kann – wie in der vorliegenden Konstellation – auch der Kanton gehören. Die Haftung der soH AG gemäss § 2 ist insofern verschärft, als die soH AG auch ohne Verschulden für einen allfälligen Schaden einzustehen hat.

438 Der Kanton könnte allerdings die widerrechtlich handelnden Personen nicht direkt belangen, sondern müsste sich mit seinen Forderungen an die soH AG halten (§ 2 Abs. 2 VG). Die soH AG ihrerseits könnte Rückgriff auf die verantwortlichen Personen nehmen, soweit diese grobfahrlässig

¹⁵⁰ Aktennotiz BDO vom 16. April 2026 (act. V/5), S. 6.

¹⁵¹ THOMAS GEISER, Stellungnahme zu den weiteren Fragen vom März 2026 vom 9. April 2026 (act. V/12), Ziff. 2.3.

¹⁵² GEISER, Stellungnahme vom 9. April 2026 (act. V/12), Ziff. 2.2 und 2.4.

oder vorsätzlich gehandelt haben § 13 und 14 VG).¹⁵³

439 Eine Inanspruchnahme der soH AG wegen Vertragsverletzung im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen oder über den Weg der Staatshaftung gemäss dem Verantwortlichkeitsgesetz macht allerdings wenig Sinn. Wirklich «spürbar» ist der Schaden zumindest im zweiten Fall nicht, solange der Kanton Alleinaktionär und «Mitfinanzierer» der soH AG bleibt. Dieser Schaden wäre aber auch kaum zuverlässig zu beziffern. Die Wertverminderung dürfte nach der Beurteilung durch Prof. Geiser

«derart minimal sein, dass sie keine Relevanz hat. Eine Unternehmensbewertung der soH – und darum ginge es – fiel wegen diesen Zahlungen kaum tiefer aus als ohne diese Zahlungen, so dass dem Kanton insoweit kaum ein relevanter Schaden entstanden ist».¹⁵⁴

440 In der gleichen Stellungnahme führt der Gutachter dazu noch etwas einlässlicher aus:

«Der Nachweis, dass die Beteiligung an der Gesellschaft wegen unrechtmässigen Leistungen der soH AG an Mitarbeitende gesunken ist, dürfte sich als äusserst schwierig erweisen. Dafür müsste eine Unternehmensbewertung erfolgen und deren Ergebnis mit einer hypothetischen Bewertung der soH AG verglichen werden, die berechnet, wie der Wert heute ohne diese Zahlungen wäre. Schon auf Grund des Umstandes, dass der Substanzwert nur einer von mehreren Bewertungsfaktoren ist, dürfte der Versuch eine Differenz nachzuweisen, scheitern.»¹⁵⁵

441 Mit Blick auf die Leistungsvereinbarungen ist zu beachten, dass der Kanton auch in Zukunft solche Vereinbarungen abschliessen wird, womit allfällige bisherige Mängel unter Umständen in diesem Zusammenhang «ausgebügelt» werden könnten.

442 Vor allem aber wäre eine Inanspruchnahme der soH AG, die vollständig dem Kanton «gehört» und deren wirtschaftliches Schicksal immer auch den Kanton trifft, im Ergebnis mehr oder weniger ein Nullsummenspiel und deshalb auch nach Beurteilung des Gutachters Prof. Geiser «so-wieso sinnlos».¹⁵⁶ Anderes würde allenfalls gelten, wenn die soH AG über eine Versicherung verfügte, die für eine Schädigung des Kantons im erwähnten Sinn aufkommt. Allerdings dürfte kaum eine Versicherungsdeckung für Schäden bestehen, die – wie im vorliegenden Fall – durch mindestens teilweise offenkundige Pflichtverletzungen verursacht worden sind.

443 Unter diesen Umständen müssen Bestrebungen, die soH AG für einen – immer noch nachzuweisenden! – Schaden des Kantons in Recht zu fassen, unabhängig von der Anspruchsgrundlage (Vertragsverletzung, deliktische Haftung für Mitarbeitende) als wenig zielführend und erfolgversprechend bezeichnet werden.

8.3 Rückforderung ungerechtfertigter Leistungen

8.3.1 Rückforderung gestützt auf § 45^{ter} StPG

444 Stellt sich die Frage nach der Rückforderung von im Rahmen eines vertraglichen Schuldverhältnisses erbrachten Leistungen, so sind entsprechende Ansprüche in erster Linie gestützt auf das Vertragsverhältnis geltend zu machen. Dies gilt grundsätzlich auch für Arbeits- bzw. Dienstverhältnisse. Das Staatspersonalgesetz enthält allerdings seit der Revision vom 21. Februar 2001 eine ausdrückliche Bestimmung über die Rückforderung ungerechtfertigter Leistungen **aus dem Dienstverhältnis** mit folgendem Wortlaut:

§ 45^{ter} Rückforderung ungerechtfertigter Leistungen

¹⁵³ Zum gleichen Ergebnis führt § 2 in Verbindung mit § 8 StPG: Das StPG, das auch für das Personal des kantonalen Spitals gilt, verweist für die Verantwortlichkeit ebenfalls auf das VG.

¹⁵⁴ GEISER, Stellungnahme vom 15. November 2025 (act. V/10), Ziff. 4.2.

¹⁵⁵ GEISER, Stellungnahme vom 15. November 2025 (act. V/10), Ziff. 8.2.

¹⁵⁶ «Gegenüber der soH AG einen Schadenersatzanspruch wegen dieser Wertverminderung [aufgrund Vertragsverletzung] geltend zu machen, ist sowieso sinnlos, weil dies den Wert der soH nicht mehr erhöht, sondern noch einmal vermindert» (GEISER, Stellungnahme vom 15. November 2025 [act. V/10], Ziff. 4.2).

¹ Der Kanton ist berechtigt, ungerechtfertigte, irrtümlich erbrachte Leistungen an Staatsbedienstete aus dem Dienstverhältnis zurückzufordern, selbst wenn die von der Rückforderung betroffene Person nicht mehr bereichert ist. Der Kanton darf seine Forderung mit Leistungen aus dem Dienstverhältnis verrechnen.

² Die Verjährung richtet sich nach Artikel 67 Absatz 1 OR.

445 § 45^{ter} StPG ist das «personalrechtliche Pendant» zur zivilrechtlichen Regelung der ungerechtfertigten Bereicherung in Art. 62 ff. OR und schliesst die Anwendung dieser Regelung aus. Das OR käme im vorliegenden Fall nur zur Anwendung, wo weder das StPG noch die PRV anwendbar sind und auch nicht auf «die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts» zurückgegriffen werden kann (§ 36 Abs. 2 GAV). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse einzig § 45^{ter} StPG Anwendung findet. Diese Regelung gilt auch für «das Personal des kantonalen Spitals» (§ 2 Abs. 1 StPG), d.h. für die Mitarbeitenden der soH AG mit Einschluss der oder des CEO.

446 § 45^{ter} StPG weicht namentlich in einem Punkte von den zivilrechtlichen Vorschriften über die ungerechtfertigte Bereicherung ab. Die Bestimmung begünstigt die soH AG in dem Sinn, dass der Rückforderungsanspruch im Gegensatz zu Art. 64 OR auch dann besteht, wenn die Empfängerin oder der Empfänger zur Zeit der Rückforderung nicht mehr bereichert ist («selbst wenn die von der Rückforderung betroffene Person nicht mehr bereichert ist»). Hingegen setzt eine Rückforderung – ähnlich wie die Regelung im OR – gemäss § 45^{ter} Abs. 1 StPG voraus, dass die Leistung irrtümlich erbracht worden ist («ungerechtfertigte, irrtümlich erbrachte Leistungen»).

447 Für die Rechtmässigkeit von Zahlungen genügt nach Prof. Geiser eine Grundlage in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrag gemäss § 38 GAV; auch damit sei dem Legalitätsprinzip Genüge getan. Sind die ausgerichteten Lohnbestandteile vertraglich vereinbart, liegt seiner Auffassung nach somit keine Rechtswidrigkeit vor. In diesem Fall sei die Auszahlung auf der vertraglichen Grundlage und damit rechtmässig erfolgt, womit eine Rückforderung ausgeschlossen sei.¹⁵⁷ Diesen Punkt beurteilen die Unterzeichnenden anders. Das Legalitätsprinzip verlangt mit seinem Teilgehalt «Vorbehalt des Gesetzes»¹⁵⁸ (Art. 5 Abs. 1 BV: «Grundlage staatlichen Handelns») und dem darin enthaltenen Erfordernis des Rechtssatzes für alles öffentliche, staatliche Handeln nicht eine beliebige Rechtsgrundlage, sondern eine **gesetzliche** Grundlage.¹⁵⁹ Dem Erfordernis des Rechtssatzes für das öffentliche Handeln genügt im Interesse der rechtsstaatlichen Funktion des Legalitätsprinzips (Voraussehbarkeit, Rechtssicherheit) nur eine generell-abstrakte (und öffentlich publizierte¹⁶⁰) Norm des öffentlichen Rechts,¹⁶¹ d.h. ein sogenanntes Gesetz im materiellen Sinn. Einem solchen materiellen Gesetz kann der Gesamtarbeitsvertrag vom 25. Oktober 2004 aufgrund seiner gesetzlichen Grundlage, seines Zustandekommens und seiner Publikation in der Erlasssammlung des Kantons Solothurn gleichgestellt werden (vorne Ziffer 2.3.2). Demgegenüber genügen individuelle Anstellungsverträge dem Legalitätsprinzip nicht. Auch öffentlich-rechtliche Verträge, die den anwendbaren gesetzlichen Grundlagen oder dem GAV widersprechen, müssen in analoger Anwendung von Art. 20 Abs. 1 OR im Umfang der Unvereinbarkeit als nichtig qualifiziert werden.

448 Für Rückforderungsansprüche gegenüber dem ehemaligen CEO spielt die rechtliche Einordnung des Anstellungsvertrags allerdings keine Rolle, weil die ungerechtfertigten Leistungen in seinem

¹⁵⁷ GEISER, Stellungnahme vom 20. Januar 2026 (act. V/11), Ziff. 5.3 und 5.4.

¹⁵⁸ Dazu statt vieler GIOVANNI BIAGGINI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, Art. 5 N 7 ff. Teilweise kritisch zur Terminologie TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 19 N 386 ff.

¹⁵⁹ THOMAS COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage. Eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individualrechtlicher Sicht, Diessenhofen 1983, S. 1.

¹⁶⁰ BENJAMIN SCHINDLER, in: Bernhard Ehrenzeller/Patricia Egli/Peter Hettich/Peter Hongler, Benjamin Schindler, Stefan G. Schmid/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, Zürich/St. Gallen/Genf 2023, Art. 5 N 44 f.

¹⁶¹ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 19 N 399.

Fall nicht in diesem Vertrag, sondern ausserhalb desselben gestützt auf Beschlüsse des Verwaltungsratspräsidiums oder des Verwaltungsrats ausgerichtet worden sind.

449 Worauf sich der in § 45^{ter} Abs. 1 StPG vorausgesetzte Irrtum genau bezieht, ist der Bestimmung nicht zu entnehmen. Angesichts der Ähnlichkeit der Norm mit der Regelung der ungerechtfertigten Bereicherung im OR kann davon ausgegangen werden, dass sowohl ein Sachverhalts- als auch ein Rechtsirrtum in Frage kommen.¹⁶² Im ersten Fall ist namentlich an die in Art. 24 Abs. 1 OR beispielhaft genannten Irrtumsfälle zu denken, die im Gegensatz zum blossen «Motivirrtum» nach Art. 24 Abs. 2 OR rechtlich beachtlich sind. Ein Sachverhaltsirrtum im Sinn dieser Bestimmung könnte im vorliegenden Fall kaum angenommen werden. Näher liegt die Annahme, dass mit § 45^{ter} Abs. 1 StPG ein Rechtsirrtum, d.h. eine irrige Vorstellung über den Bestand eines Rechtsanspruchs auf die infrage stehende Leistung, angesprochen ist. Davon geht auch der Gutachter Prof. Geiser aus, wenn er ausführt, eine Rückforderung setze zusätzlich zur objektiven Rechtswidrigkeit voraus,

«dass die Leistung irrümlich erbracht wurde. Wurde sie im Bewusstsein der fehlenden Rechtsgrundlage ausgerichtet, fehlt es folglich an dieser Voraussetzung».¹⁶³

450 Für diese Auslegung spricht auch die zivilrechtliche Regelung der ungerechtfertigten Bereicherung, welche die Rückforderung einer freiwillig bezahlten Nichtschuld (d.h. einer rechtlich nicht bestehenden Schuld) nur zulässt, wenn sich die leistende Person über die Schuldpflicht im Irrtum befunden hat (Art. 63 Abs. 1 OR), und die Rückforderung ausschliesst, wenn die Leistung in der bewussten Absicht erfolgt ist, einen rechtswidrigen oder unsittlichen Erfolg herbeizuführen (Art. 66 OR), was einen Irrtum ebenfalls ausschliesst. In beiden Fällen ist ein Rückforderungsanspruch grundsätzlich ausgeschlossen, wenn eine rechtlich nicht bestehende Schuld bewusst bezahlt oder bewusst eine rechtswidrige Leistung erbracht wird. Die Beschränkung des Rückforderungsanspruchs nach Art. 66 OR bezieht sich jedoch nach der neueren Rechtsprechung zum sogenannten «Gaunerlohn»¹⁶⁴ nur noch auf Fälle, in denen eine Leistung zur Anstiftung oder Belohnung eines rechts- oder sittenwidrigen Verhaltens erfolgte. Vorliegend dürfte dies nicht gegeben sein: Zwar leistete die soH AG Teile der Entschädigung an den CEO ohne Rechtsgrundlage (d.h. rechtswidrig), jedoch kaum in der Absicht, mit dieser Leistung ein (weiteres) rechts- oder sittenwidriges Verhalten des CEO zu bewirken. Eine (analoge) Anwendung von Art. 66 OR dürfte demnach vorliegend kaum greifen bzw. einer Rückforderung gegenüber dem CEO nicht entgegenstehen.

451 Die Frage, ob im Zusammenhang mit den Leistungen an den ehemaligen CEO ein Irrtum der soH AG angenommen werden könnte, ist dem Gutachter Prof. Geiser nicht gestellt worden und wird dementsprechend auch nicht ausdrücklich beantwortet. An die Qualität des Irrtums sind grundsätzlich keine hohen Anforderungen zu stellen: Ein Irrtum liegt selbst dann vor, wenn der Leistende den Irrtum hätte erkennen müssen.¹⁶⁵ Angesichts der Tatsache, dass zumindest die Unzulässigkeit der während mehr als sechs Jahren ununterbrochen ausgerichteten Funktionszulagen leicht erkennbar war, wird ein (Rechts-)Irrtum der verantwortlichen Stelle oder Person nicht leicht hin angenommen werden können. Zu vertiefen wäre immerhin die Frage, ob dann, wenn der soH AG als Leistender die Berufung auf Irrtum abgesprochen würde, dies auch für den Empfänger gelten müsste, da dieser in seiner Funktion und mit dem ihm zur Verfügung stehenden Informationen über den gleichen Kenntnisstand bezüglich der Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit der verschiedenen Entschädigungsbestandteile verfügen musste.

¹⁶² Herrmann SCHULIN/ANNAIG L. VOGT, in: Corinne Widmer Lüchinger/David Oser, Obligationenrecht I. Basler Kommentar, 7. Auflage, Basel 2020, Art. 63 N 4.

¹⁶³ GEISER, Stellungnahme vom 20. Januar 2026 (act. V/11), Ziff. 4.3.

¹⁶⁴ Seit BGE 134 III 438.

¹⁶⁵ SCHULIN/VOGT, BSK-OR I. Art. 63 N 4.

- 452 Der Rückforderungsanspruch steht nach § 45^{ter} Abs. 1 StPG «dem Kanton» zu. Diese Bestimmung kann sich, wie auch aus der Wendung «aus dem Dienstverhältnis» ersichtlich ist, nur auf den Fall beziehen, dass der Kanton Arbeitgeber ist und in dieser Eigenschaft ungerechtfertigte Leistungen erbracht hat. Hat die soH AG als Arbeitgeberin solche Leistungen «aus dem Dienstverhältnis» erbracht, steht der Rückforderungsanspruch ihr zu. Gegenüber Mitarbeitenden der soH AG und damit insbesondere auch gegenüber dem ehemaligen CEO kann der Kanton mithin keine Ansprüche gestützt auf § 45^{ter} Abs. 1 StPG erheben.
- 453 Die soH AG muss einen Anspruch nach § 45^{ter} Abs. 2 StPG vor Ablauf von drei Jahren, nachdem sie von ihrem Anspruch Kenntnis erhalten hat, in jedem Fall aber mit Ablauf von zehn Jahren seit der Entstehung des Anspruchs, geltend machen (Art. 67 Abs. 1 OR). Die Fristen für Forderungen aus dem Dienstverhältnis im Allgemeinen gemäss § 45^{quater} Abs. 1 StPG, d.h. die zehn- oder fünfjährige Frist gemäss Art. 127 und Art. 128 OR, sind nach dem Grundsatz der *lex specialis* auf den besonderen Fall der Rückforderung gemäss § 45^{ter} Abs. 1 StPG nicht anwendbar.
- 454 Mit den Bestimmungen über die Verjährung wird das Dahinfallen des Rückforderungsanspruchs aus dem Dienstverhältnis abschliessend geregelt. Nicht erforderlich ist, dass die mit der ungerechtfertigten Leistung begünstigte Person nach wie vor in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton oder zur soH AG steht. Eine einschränkende Regelung in diesem Sinn kann weder dem StPG noch einer anderweitigen Vorschrift entnommen werden und wäre auch in der Sache nicht angezeigt.
- 455 Unter dem Strich bestehen nach Beurteilung der Unterzeichnenden in Bezug auf die Möglichkeit der soH AG, die zu viel bezahlten Leistungen vom ehemaligen CEO gestützt auf § 45^{ter} Abs. 1 StPG zurückzufordern, einige Rechtsunsicherheiten. Dies gilt in erster Linie deshalb, weil zumindest fraglich ist und entsprechend zu vertiefen wäre, ob sich die soH AG überhaupt auf einen Irrtum im Sinn dieser Bestimmung berufen könnte. Eine weitere «Hürde» ist die Unsicherheit in Bezug auf den Beginn des Fristenlaufs für die Verjährung. Der Einwand, mindestens einzelne Stellen der soH AG hätten Kenntnis von den näheren Umständen gehabt, wäre auf jeden Fall nicht leicht zu entkräften.

8.3.2 Rückforderung gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz?

- 456 Als Alternative zu einer Rückforderung gestützt auf § 45^{ter} Abs. 1 StPG könnte erwogen werden, die Rückerstattung ungerechtfertigter Leistungen unter Berufung auf die staatshaftungsrechtlichen Regeln des Verantwortlichkeitsgesetzes zu verlangen. § 13 Abs. 1 VG sieht vor, dass «die Beamten» und damit alle Mitarbeitenden (§ 1 Abs. 1 lit. a VG) für den Schaden verantwortlich sind, den sie «dem Staat» durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht zufügen. Diese Bestimmung enthält somit eine Rechtsgrundlage für die Haftung von Mitarbeitenden für rechtswidriges Handeln.
- 457 Vorweg stellt sich die Frage, ob das Verantwortlichkeitsgesetz auf die Mitarbeitenden der soH AG Anwendung findet, die nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 1 StPG ebenfalls «Staatsbedienstete» oder «Staatspersonal» sind. Das kantonale Recht enthält dazu unterschiedliche Bestimmungen, die nicht ohne Weiteres in Einklang zu bringen sind. Das Verantwortlichkeitsgesetz selbst regelt seinen eigenen Geltungsbereich wie folgt:

§ 1 Geltungsbereich

¹ Den Bestimmungen dieses Gesetzes unterstehen alle Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts übertragen ist, nämlich:

- a) die Behörden, Beamten, Angestellten und Arbeiter;
- b) alle übrigen Arbeitskräfte, auch wenn sie nur nebenamtlich, provisorisch oder obligatorienrechtlich angestellt sind.

² Soweit dieses Gesetz nicht besondere Vorschriften enthält, gelten die Bestimmungen über die Beamten auch für alle übrigen in Absatz 1 genannten öffentlichen Funktionäre.

³ Die Bestimmungen für den Staat gelten auch für die in Absatz 1 genannten Gemeinwesen, Körperschaften und Anstalten sowie für das kantonale Spital.

458 Dem Gesetz unterstellt sind nach Abs. 1 dieser Bestimmung abgesehen von den Mitarbeitenden des Kantons und der Gemeinden nur die Mitarbeitenden der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts, nicht aber Mitarbeitende privatrechtlich organisierter Träger öffentlicher Aufgaben wie der soH AG. Für die soH AG gelten nach Abs. 3 nur «die Bestimmungen über den Staat». Prof. Geiser geht angesichts dieser Regelung in seiner Stellungnahme vom 15. November 2025 davon aus, dass das VG nicht auf Personen anwendbar ist, denen «die Ausübung eines Amtes einer **privatrechtlich** organisierten Körperschaft, wie einer privatrechtlichen AG, übertragen ist».¹⁶⁶

459 Das Staatspersonalgesetz enthält demgegenüber in § 8 die folgende Regelung:

§ 8 Verantwortlichkeit

¹ Verantwortlichkeit und Haftung richten sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Die Bestimmungen über die disziplinarische Verantwortlichkeit sind nur auf die Beamten oder Beamtinnen anwendbar.

460 Dieser Bestimmung muss entnommen werden, dass für die Verantwortlichkeit und die Haftung aller dem StPG unterstellten Personen und damit auch der Mitarbeitenden der soH AG (vgl. § 2 Abs. 1 StPG) mit Ausnahme der disziplinarischen Verantwortlichkeit durchwegs das Verantwortlichkeitsgesetz gilt. Auch § 19^{bis} SpiG verweist für «die Haftung der Aktiengesellschaft und ihres Personals» auf das Verantwortlichkeitsgesetz, enthält aber eine Grundsatzbestimmung zum Haftungsrecht (Randtitel «Grundsatz»), das anschliessend vorab die Haftung gegenüber Dritten zum Gegenstand hat und namentlich «Schadenersatzbegehren aus medizinischer Staatshaftung» (§ 19^{ter} Abs. 1 SpiG) regelt. Ob diese Bestimmungen nur die Haftung der Spitäler gegenüber Dritten oder auch das «Innenverhältnis» zu den Mitarbeitenden regeln, erscheint nicht klar. Demgegenüber sieht § 206 GAV unter Hinweis auf § 8 StPG im Randtitel wiederum vor, dass sich «Verantwortlichkeit und Haftung der Arbeitnehmenden [...] nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (VG; BGS 124.21)» richten. Unter Bezugnahme auf diese Bestimmungen kommt Prof. Geiser in der Stellungnahme vom 20. Januar 2026 entgegen der Stellungnahme vom 15. November 2025 zum Schluss, dass das Verantwortlichkeitsgesetz «für die Haftung aller in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis stehenden Personen massgebend ist».¹⁶⁷

461 Die Unterzeichnenden gehen ebenfalls davon aus, dass diese zweite Ansicht zutrifft und das Verantwortlichkeitsgesetz auf Mitarbeitende der soH AG Anwendung findet. Dies hat zur Folge, dass der ehemalige CEO der soH AG (nur) haftet, wenn er einen Schaden «durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung der Dienstpflicht» zugefügt hätte (§ 13 Abs. 1 VG). Vorausgesetzt ist mithin ein grobes Verschulden. Diesbezüglich wäre allenfalls vertieft zu prüfen, welche Informationen bezüglich der (Un-)Rechtmässigkeit gewisser Entschädigungsbestandteile ihm zu welchem Zeitpunkt vorlagen. Als CEO oblag ihm grundsätzlich auch die Pflicht, für die korrekte Durchsetzung der personalrechtlichen Vorgaben zu sorgen, sofern ihm Anhaltspunkte vorgelegen haben, dass dies in der soH AG nicht der Fall war. Zudem kann die Frage gestellt werden, ob die Entgegennahme einer unrechtmässigen Vergütung tatsächlich, was § 13 Abs. 1 VG ebenfalls voraussetzt, in «Verletzung der Dienstpflicht» erfolgt ist oder ob der CEO in dieser Hinsicht nicht vielmehr als Privatperson gehandelt hat. Die Hürden für eine Inanspruchnahme des ehemaligen CEO gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz scheinen somit auf prima vista tendenziell höher als die Voraussetzungen für die Geltendmachung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit nach Aktienrecht, die im vorliegenden Fall ebenfalls zur Verfügung steht (vgl. sogleich Ziffer 9.3.3).

462 Der Rückgriff auf das Verantwortlichkeitsgesetz ist für den Kanton auch nicht in dem Sinn vorteilhafter, dass der Kanton Personen auf diesem Weg direkt, ohne «Umweg» über die soH AG, ins

¹⁶⁶ GEISER, Stellungnahme vom 15. November 2025 (act. V/10), Ziff. 2.2; Hervorhebung im Original.

¹⁶⁷ GEISER, Stellungnahme vom 20. Januar 2026 (act. V/11), Ziff. 2.2.

Recht fassen könnte. Nach der im Staatshaftungsrecht üblichen Regelung in § 2 Abs. 1 VG haftet Dritten gegenüber nie der fehlbare Mitarbeitende selbst, sondern die ins Recht gefasste Organisation im Sinn einer primären Organisationshaftung¹⁶⁸ für den Schaden, den jener «in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich mit oder ohne Verschulden zufügt». Allein mit der haftungsrechtlichen Inanspruchnahme der soH AG wäre aber, wie unter Ziffer 8.2 dargelegt, wenig gewonnen. Immerhin wäre zu prüfen, ob die soH AG in diesem Fall allenfalls ihrerseits gestützt auf § 1 Abs. 3 i.V.m. § 14 VG Rückgriff auf den ehemaligen CEO nehmen könnte.

8.3.3 Rückforderung aufgrund verletzter aktienrechtlicher Sorgfalts- und Treuepflicht

463 Nach Art. 717 Abs. 1 des Schweizerischen Obligationenrechts (OR)¹⁶⁹ müssen die Mitglieder des Verwaltungsrats sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung befasst sind, «ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren». Diese Personen sind «sowohl der Gesellschaft als den einzelnen Aktionären und Gesellschaftsgläubigern für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen» (Art. 754 Abs. 1 OR).

464 Diese Bestimmungen finden auf Aktiengesellschaften auf jeden Fall Anwendung. Im Gegensatz zum privaten Arbeitsrecht und obligationenrechtlichen Ansprüchen beispielsweise aus ungerechtfertigter Bereicherung, die durch öffentlich-rechtliche personalrechtliche Vorschriften «zurückgedrängt» werden können, regelt das Bundesrecht die Organisation der Aktiengesellschaften und die internen Verhältnisse zwischen der Gesellschaft, ihren Organen und den Aktionären unbestrittenermassen abschliessend. Dementsprechend stehen Ansprüche nach den genannten Bestimmungen auch der soH AG und ihren Aktionären zu.

465 Die Sorgfalts- und Treuepflicht nach Art. 717 Abs. 1 OR geht grundsätzlich weit. Prof. Geiser führt dazu unter Bezugnahme auf die aktienrechtliche Literatur aus, die Treuepflicht bedeute, dass unter anderem die mit der Geschäftsführung betrauten Personen

«ihre eigenen Interessen und jene ihnen nahestehender Personen hinter die Interessen der Gesellschaft zu stellen haben. Das gilt in ganz besonderem Masse, wenn es um Geschäfte geht, bei denen die entsprechende Person zwangsläufig auch eigene Interessen hat. Ein Interessenkonflikt ist diesfalls unvermeidlich. Das Verwaltungsrats- oder Geschäftsleitungsmitglied muss dann alle Vorkehrungen treffen, damit die Interessen der Gesellschaft gewahrt werden. [...] Diese Grundsätze gelten auch, wenn es um den eigenen Lohn des Geschäftsleitungsmitgliedes geht. Seine Treuepflicht als Organ der juristischen Person verpflichtet ihn, deren Interessen den seinen voranzustellen. Andernfalls verletzt er seine gesellschaftsrechtliche Treuepflicht, was zu einer Haftung führen kann.»¹⁷⁰

466 Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Im Licht dieser Grundsätze bestehen im vorliegenden Fall gute Gründe für die Annahme, dass eine nicht mehr leicht zu nehmende Pflichtverletzung des ehemaligen CEO mit entsprechenden haftungsrechtlichen Folgen vorliegt. Dass eine Funktionszulage nach § 140 Abs. 1 GAV nur für eine «höhere Funktion» und auch nur für Aufgaben zulässig ist, die «vorübergehend» wahrgenommen werden, muss auch dem CEO bekannt gewesen sein. Dass diese Voraussetzungen im konkreten Fall, auch angesichts der Dauer der Ausrichtung von mehr als sechs Jahren, nicht erfüllt waren, ist offensichtlich. Das muss eine Person, die wie der CEO Wirtschaftswissenschaften studiert hat, über langjährige Erfahrung im Bereich Finanzen und Controlling verfügt¹⁷¹ und für die Geschäftsführung einer Gesellschaft mit gut 4'500 Mitarbeitenden verantwortlich ist, erkennen können. Prof. Geiser kommt denn auch zum Schluss, dass

¹⁶⁸ JÜRGEN WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, S. 109 ff., N 2.

¹⁶⁹ Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220.

¹⁷⁰ GEISER, Stellungnahme vom 9. April 2026 (act. V/12), Ziff. 3.1.

¹⁷¹ <https://www.srf.ch/news/aargau-solothurn-solothurner-spitaeler-bekommen-neuen-chef>, abgerufen am 23. April 2026.

«durchaus die Möglichkeit» besteht, «den CEO dafür verantwortlich zu machen, dass er eine überhöhte Vergütung bezogen hat».¹⁷²

467 Aktienrechtliche Verantwortlichkeitsansprüche nach Art. 754 OR verjähren drei Jahre ab dem Tag, an dem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden und von der Person des Ersatzpflichtigen erlangt hat, jedenfalls aber mit dem Ablauf von zehn Jahren, vom Tag an gerechnet, an welchem das schädigende Verhalten erfolgte oder aufhörte (Art. 760 Abs. 1 OR). Längere Fristen gelten, wenn die ersatzpflichtige Person eine strafbare Tat begangen hat (Art. 760 Abs. 2 OR).

468 Die Ausrichtung der unrechtmässigen Leistungen erfolgte zulasten der soH AG. Der Rückforderungsanspruch steht mithin in erster Linie der Gesellschaft zu. Zu beachten ist indes, dass die mit der Geschäftsführung betraute Person «sowohl der Gesellschaft als den einzelnen Aktionären und Gesellschaftsgläubigern für den Schaden verantwortlich ist» (Art. 754 Abs. 1 OR). Dementsprechend können nicht nur statutarische Organe, sondern auch Aktionäre und unter Umständen auch Gläubiger den Schaden geltend machen, Gläubiger nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung – entsprechend der Praxis zum Staathaftungsrecht¹⁷³ – allerdings nur, dass die fehlbare Person Normen verletzt hat, die sowohl den Schutz der Gesellschaft als auch den Schutz der Gläubiger bezwecken.¹⁷⁴

469 Der Kanton kann auf eine Rückforderung der soH AG gegenüber dem ehemaligen CEO durchaus Einfluss nehmen. Eine Möglichkeit besteht darin, gestützt auf seine aufsichtsrechtlichen Befugnisse den Verwaltungsrat förmlich anzuweisen, ein entsprechendes Verfahren an die Hand zu nehmen (vgl. auch hinten Ziffer 8.7.4). Diese Befugnis im «Aussenverhältnis» der soH AG zum Kanton wird durch das Aktienrecht, das einzig die interne Organisation der Gesellschaft regelt, keineswegs ausgeschlossen.

470 Dem Kanton stehen aber auch nach Aktienrecht Möglichkeiten offen. Als Alleinaktionär der soH AG hat er die Möglichkeit, an der Generalversammlung der Aktionäre zu beschliessen, dass die Gesellschaft Klage erhebt, und zu diesem Zweck gegebenenfalls einen besonderen Vertreter mit der Prozessführung zu beauftragen (Art. 756 Abs. 2 OR). Er ist dabei nicht darauf angewiesen, dass der Verwaltungsrat eine Generalversammlung einberuft. Die Eigentümer oder Vertreter sämtlicher Aktien können, falls kein Widerspruch erhoben wird, eine Generalversammlung ohne Einhaltung der für die Einberufung geltenden Vorschriften (Universalversammlung) abhalten (Art. 701 Abs. 1 OR), an der über alle in den Geschäftskreis der Generalversammlung fallenden Gegenstände gültig verhandelt und Beschluss gefasst werden kann, solange – was in casu der Fall wäre – die Eigentümer oder Vertreter sämtlicher Aktien daran teilnehmen (Art. 701 Abs. 2 OR). Ein «Vetorecht» steht dem Verwaltungsrat in dieser Hinsicht nicht zu.

¹⁷² GEISER, Stellungnahme vom 9. April 2026 (act. V/12), Ziff. 3.3

¹⁷³ Vgl. etwa BGer 2C.5/1999 vom 3. Juli 2003 E. 6 und 7.

¹⁷⁴ BGE 148 III 11 E. 3.2.3.2 S. 19 f. In casu konnte sich die Beschwerdeführerin nicht auf aktienrechtliche Bestimmungen berufen, die nur den Schutz der Gesellschaft bezwecken. Es ist zwar erforderlich, dass sie sich auf eine ausschliesslich zum Schutz der Gläubiger konzipierte Bestimmung stützen kann, jedoch muss sie sich auf eine Bestimmung stützen können, die sowohl den Schutz der Gesellschaft wie auch den Schutz der Gläubiger bezweckt (Norm mit doppelter Schutzwirkung). Dazu gehören namentlich die Bilanzvorschriften und die Bestimmungen über das Verhalten bei eingetretener Überschuldung [...]. Soweit sie sich auf Bestimmungen des Aktienrechts stützt, beruft sie sich einzig auf Art. 717 OR. Das Bundesgericht hat jedoch bereits zu aArt. 722 OR (jetzt Art. 717 OR) entschieden, dass die allgemeine Sorgfaltspflicht keine Bestimmung ist, die *auch* dem Gläubigerschutz dient, sondern die nur Pflichten gegenüber der Gesellschaft begründet [...]. Die Beschwerdeführerin ist daher grundsätzlich [...] jedenfalls insoweit aktivlegitimiert, als sie einen Anspruch aus Art. 41 OR in Verbindung mit Bestimmungen des StGB geltend macht, die dem Gläubigerschutz dienen, namentlich Veruntreuung und ungetreue Geschäftsführung [...]. Dies ist der Fall: Die Beschwerdeführerin berief sich gemäss den Feststellungen der Vorinstanz auf diese Strafnormen.»

8.4 Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber weiteren Personen

- 471 Der ehemalige CEO hat zwar unrechtmässige Leistungen entgegengenommen, aber in diesem Zusammenhang nicht allein gehandelt. Formell beantragt und bewilligt worden sind jedenfalls die Funktionszulagen und mindestens teilweise der Leistungsbonus jeweils durch andere Personen (vorne Ziffern 3.3.2 und 3.4.1). Grundsätzlich denkbar sind haftungsrechtliche Ansprüche somit nicht nur gegenüber dem ehemaligen CEO, sondern auch gegenüber andern Personen, die für die Ausrichtung rechtswidriger Zahlungen verantwortlich sind.
- 472 Für die Mitglieder des Verwaltungsrats und dessen Präsidium gelten grundsätzlich die gleichen Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes und des Aktienrechts wie für den ehemaligen CEO. Das unter den Ziffern 8.3.2 und 8.3.3 Ausgeführte gilt sinngemäss auch für sie. Auch mit Blick auf allfällige Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber diesen Personen sprechen gute Gründe für den Weg über das Aktienrecht.

8.5 Erfolgsaussichten?

- 473 Nach dem Ausgeführten erscheint eine Geltendmachung der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber dem ehemaligen CEO und allenfalls gegenüber weiteren beteiligten Personen jedenfalls nicht aussichtslos.
- 474 Zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Rückforderung nach § 45^{ter} StPG ist unter Ziffer 8.3.1 Stellung genommen worden. Der Weg über die aktienrechtliche Verantwortlichkeit steht grundsätzlich sowohl für die im Vordergrund stehenden Ansprüche gegenüber dem ehemaligen CEO als auch für allfällige Ansprüche gegenüber weiteren Beteiligten offen. Für den Fall, dass mehrere Personen gleichzeitig einen Schaden verursacht haben, gilt in diesem Fall Art. 759 OR: Jede dieser Personen ist «insoweit mit den anderen solidarisch haftbar, als ihr der Schaden aufgrund ihres eigenen Verschuldens und der Umstände persönlich zurechenbar ist» (Abs. 1). Die klagende Partei kann mehrere Beteiligte gemeinsam für den Gesamtschaden einklagen und verlangen, dass das Gericht im gleichen Verfahren die Ersatzpflicht jedes einzelnen Beklagten festsetzt (Abs. 2). Nach diesen Bestimmungen haften mehre Beteiligte nicht ohne Weiteres immer solidarisch. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung entnimmt Art. 759 Abs. 1 OR eine «differenzierte Solidarität», mit der Folge, dass
- «der Umfang der Ersatzpflicht eines solidarisch Haftenden im Aussenverhältnis individuell bestimmt wird. Der Haftpflichtige kann demnach den Geschädigten gegenüber geltend machen, dass ihn kein oder nur ein geringes Verschulden treffe oder für ihn allenfalls ein anderer Herabsetzungsgrund nach Art. 42 Abs. 1 und Art. 44 OR gelte».¹⁷⁵
- 475 Vor diesem Hintergrund wird sich unter anderem die Frage stellen, wer alles überhaupt verschuldeterweise einen kausalen «Tatbeitrag» geleistet hat und wie dieser zu gewichten ist. Der ehemalige CEO hat zwar ungerechtfertigte Leistungen entgegengenommen, aber diese, wohl abgesehen vom Spesenersatz und möglicherweise auch vom Honorar für die Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der BIO AG, soweit bekannt jeweils nicht selber formell beantragt und auf jeden Fall nicht förmlich bewilligt. Als weitere Personen, die abgesehen vom ehemaligen CEO mit intakten Erfolgsaussichten ins Recht gefasst werden könnten, dürften einzig Personen ernsthaft in Betracht kommen, die über solche Zahlungen verbindlich entschieden haben, d.h. namentlich das Präsidium oder allenfalls andere Mitglieder des Verwaltungsrats, allenfalls auch Kaderpersonen, sofern sie die Initiative für die Zahlungen ergriffen haben. Untergebene Personen, die ein Geschäft allenfalls vorbereitet und den entscheidenden Personen in diesem Sinn «zugedient» haben, dürften kaum mit grossen Erfolgsaussichten belangt werden können.
- 476 Für die Mitglieder des Verwaltungsrats wird zu beachten sein, dass sie im Gegensatz zum CEO nicht «in eigener Sache» gehandelt haben und ihre Funktion nicht als berufliches Vollamt

¹⁷⁵ BGE 141 V 51 E. 9.2 S. 70.

ausüben, womit in Bezug auf die Kenntnis der personalrechtlichen Vorgaben tendenziell weniger hohe Anforderungen gestellt werden dürfen als an den ehemaligen CEO als ausgebildetem Wirtschaftswissenschaftler und Verantwortlichem für das operative Geschäft der soH AG.

477 In praktischer Hinsicht wird zu berücksichtigen sein, dass die Funktionszulagen, die unter dem Gesichtswinkel ihres Umfangs und der Erkennbarkeit der Unzulässigkeit besonders problematisch erscheinen, vor einiger Zeit, letztmals im Spätherbst 2019 und damit durch Personen beschlossen wurden, die ihre Funktion für die soH AG möglicherweise bereits vor einiger Zeit aufgegeben haben und unter Umständen gar nicht mehr belangt werden können. Immerhin gab die Vertretung der soH AG noch am Eigentümergehörig vom 25. August 2025 zu verstehen, dass sie nicht in der Lage oder nicht willens ist, die bereits damals offenbar als problematisch erachteten Funktionszulagen – andernfalls wäre das Thema kaum zur Sprache gekommen – für eine grosse Anzahl von Mitarbeitenden abzuschaffen. Die Annahme, dass unter diesen Umständen eine vorsätzliche Missachtung geltender Vorgaben, zumindest in der Form des Eventualvorsatzes, vorliegt, ist unter diesen Umständen nicht von der Hand zu weisen.

478 In jedem Fall wird die klagende Partei die Beweislast tragen (Art. 8 ZGB) und damit das Vorhandensein sämtlicher behaupteter Tatsachen nachweisen müssen, die als Grundlage für ihren Anspruch herangezogen werden.

8.6 Disziplinarische und strafrechtliche Verantwortlichkeit

8.6.1 Allgemeines

479 Die Verletzung behördlicher oder dienstrechtlicher Sorgfaltspflichten kann nicht nur zu vermögensrechtlicher, sondern unter Umständen auch zu disziplinarischer oder strafrechtlicher Verantwortlichkeit führen. Diese Verantwortlichkeiten betreffen je unterschiedliche Rechtsgebiete und verfolgen unterschiedliche Ziele. Sie bestehen unabhängig voneinander und können deshalb auch unabhängig voneinander geltend gemacht werden.¹⁷⁶

8.6.2 Disziplinarische Verantwortlichkeit

480 Die disziplinarische Verantwortlichkeit hat zum Ziel, das ordnungsgemässe Funktionieren und das Ansehen der Verwaltung zu gewährleisten und künftige Pflichtverletzungen zu verhindern.¹⁷⁷ Sie verfolgt vorab einen präventiven Zweck und spielt deshalb in der Regel nur, solange die betreffende Person noch im Amt ist. Im Disziplinarrecht gilt das Opportunitätsprinzip. Auf ein Disziplinarverfahren und auf Sanktionen kann auch bei gegebenen Voraussetzungen verzichtet werden, wenn sich das Ziel der ordnungsgemässen Verwaltung auf andere Weise erreichen lässt. Führen mildere Massnahmen ebenso zum Ziel, wäre eine disziplinarische Sanktion, weil nicht erforderlich, unverhältnismässig¹⁷⁸ und damit rechtswidrig (Art. 5 Abs. 2 BV).¹⁷⁹

481 Der disziplinarischen Verantwortlichkeit unterstehen grundsätzlich die dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstellten Personen (§ 22 Abs. 1 VG) und damit nach Auffassung der Unterzeichnenden auch die Mitarbeitenden der soH AG (vorne Ziffer 8.3.2). Zu beachten ist aber auf jeden Fall § 22 Abs. 1 VG. Diese Bestimmung behält § 8 StPG vor, wonach die Bestimmungen über die disziplinarische Verantwortlichkeit nur auf die Beamtinnen und Beamten, d.h. die durch das Volk oder

¹⁷⁶ JÜRIG WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999 Art. 80 N 17.

¹⁷⁷ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 334. Ausführlich, aber nicht mehr ganz aktuell HINTERBERGER WALTER, Disziplinarfehler und Disziplinar massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des Bundes und des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1986.

¹⁷⁸ Das Gebot der Verhältnismässigkeit verlangt, dass staatliche Massnahmen für das Erreichen des gesetzten Ziels geeignet, notwendig und für die Betroffenen zumutbar sind. Der angestrebte Zweck muss in einem vernünftigen Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln stehen. Ein Eingriff in Grundrechte darf in sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht einschneidender sein als erforderlich; statt vieler BGE 142 I 49 E. 9.1 S. 69.

¹⁷⁹ UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, S. 153 ff., N 227, mit Hinweisen.

den Kantonsrat auf eine Amtsdauer gewählten Personen (§ 11 StPG), Anwendung finden. Der ehemalige CEO der soH AG war nicht Beamter in diesem Sinn. Hinzu kommt, dass er seine Funktion nicht mehr ausübt, womit eine disziplinarische Sanktion aufgrund der präventiven Ausrichtung des Disziplinarrechts auch aus diesem Grund, weil nicht mehr erforderlich und damit unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV), nicht mehr möglich wäre.

- 482 Eine gesetzliche Grundlage für disziplinarische Sanktionen gegenüber Mitgliedern des Verwaltungsrats ist demgegenüber nicht ersichtlich. Der Regierungsrat ist nach § 24 Abs. 1 lit. b VG Disziplinarbehörde «gegenüber den übrigen Mitgliedern staatlicher Behörden und dem diesem Gesetz unterstellten Staatspersonal». Dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstehen nach § 1 Abs. 1 VG nur Personen, «denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts übertragen ist», und damit nicht «Behörden» einer privatrechtlich organisierten Trägerin öffentlicher Aufgaben. Für «das kantonale Spital», d.h. die soH AG, gelten nur «die Bestimmungen für den Staat» (§ 1 Abs. 3) und damit nicht die Vorschriften über einzelne Personen. Anders als für die Mitarbeitenden (vorne Ziffer 8.3.2) lässt sich die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes auf die Verwaltungsratsmitglieder kaum mit anderweitigen Normen im Staatspersonalgesetz, im Spitalgesetz oder im GAV begründen.

8.6.3 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

- 483 Die strafrechtliche Verantwortlichkeit zielt auf die Ahndung verpönten Verhaltens mittels Strafen. Lässt eine Person andern unzulässige Vorteile zukommen, können grundsätzlich verschiedene Tatbestände erfüllt sein. Nicht in Betracht kommen im vorliegenden Fall die Delikte nach Art. 154 ff. StGB über die Strafbarkeit der Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung von Gesellschaften, deren Aktien an der Börse kotiert sind; die soH AG ist nicht börsenkotiert. Die Unterzeichnenden schliessen ebenfalls aktive oder passive Bestechung nach Art. 322^{ter} und 322^{quater} StGB aus, weil kaum angenommen werden kann, dass die Leistungen mit dem Ziel ausgerichtet oder entgegengenommen wurden, den Empfänger zu einem (anderweitigen) rechtswidrigen Verhalten zu veranlassen.
- 484 Gedacht werden könnte demgegenüber an ungetreue Geschäftsbesorgung nach Art. 158 StGB oder an ungetreue Amtsführung nach Art. 314 StGB. Im ersten Fall dürfte es prima vista indes an der Voraussetzung fehlen, dass die handelnden Personen im Sinn von Art. 158 Abs. 1 StGB aufgrund des Gesetzes, eines behördlichen Auftrags oder eines Rechtsgeschäfts betraut sein müssen, Vermögen eines andern zu verwalten oder eine solche Vermögensverwaltung zu beaufsichtigen. Den Unterzeichnenden ist – als «Nicht-Fachpersonen» für Strafrecht – allerdings bekannt, dass dies Voraussetzung in der Praxis zuweilen einigermassen «grosszügig» ausgelegt wird. Nicht von der Hand zu weisen ist demgegenüber, dass die Untersuchung sehr wohl Hinweise auf die in Art. 314 StGB vorausgesetzt gezielte Absicht, sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen,¹⁸⁰ ergeben hat. Generell gelten im Strafrecht aber strenge Voraussetzungen für die Strafbarkeit und den Beweis (in dubio pro reo). Zudem kann die Frage gestellt werden, was mit einem mitunter aufwändigen Strafverfahren letztlich gewonnen werden kann. Eine Anzeigepflicht, wie sie andere Kantone teilweise bei einem Verdacht auf von Amtes wegen zur verfolgendes Verbrechen wie eine ungetreue Amtsführung vorsehen, kennt das solothurnische Recht soweit ersichtlich nicht.¹⁸¹

¹⁸⁰ In subjektiver Hinsicht verlangt Art. 314 StGB sowohl «Vorsatz auf Schädigung» als auch die «Absicht eines unrechtmässigen Vorteils, der auch Folge der ungetreuen Amtsführung sein kann» (STEFAN TRECHSEL/HANS VEST, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth [Hrsg.] Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar, 4. Auflage, 2021, Art. 314 N 4).

¹⁸¹ § 20 Abs. 1 des Einführungsgesetzes vom 10. März 2010 zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (EG StPO; BGS 321.3) sieht vor, dass die Behörden des Kantons zur Mitteilung an die Staatsanwaltschaft berechtigt, aber nicht verpflichtet sind.

8.7 Aufsichtsrechtliche Massnahmen

8.7.1 Begriff und Funktionen der Aufsicht

485 Aufsicht meint ganz allgemein die Befugnis einer übergeordneten Stelle, Handlungen nachgeordneter Stellen zu veranlassen, zu kontrollieren, zu beanstanden und möglicherweise auch zu kontrollieren.¹⁸² Unterschieden wird zwischen Dienstaufsicht, parlamentarischer (Ober-)Aufsicht und Organisations- oder Verbandsaufsicht:

- Dienstaufsicht, gelegentlich auch als «Organ- oder Dienstaufsicht» bezeichnet,¹⁸³ ist Aufsicht und «Selbstkontrolle» innerhalb eines bestimmten Gemeinwesens. Sie ist «hierarchische Dienstaufsicht der vorgesetzten Behörden über die untergebenen Amts- und Dienststellen»¹⁸⁴ und dient der Sicherstellung der Leistungsfähigkeit und Koordination der Verwaltung. Dienstaufsicht ist damit ein Mittel der Verwaltungsführung.
- Parlamentarische Oberaufsicht ist, wie die Organ- oder Dienstaufsicht, Aufsicht innerhalb eines bestimmten Gemeinwesens. Im Gegensatz zur Dienstaufsicht ist sie aber nicht in einer Hierarchie verschiedener Behörden oder Amtsstellen begründet. Sie dient vielmehr der Kontrolle und Machthemmung im gewaltenteiligen System mit je obersten staatlichen Gewalten und in diesem Sinn dem «Zusammenwirken von Staatsfunktionen».¹⁸⁵
- Organisations- oder Verbandsaufsicht ist Aufsicht über rechtlich selbständige Organisationen ausserhalb des beaufsichtigenden Gemeinwesens. Adressatin der Aufsicht ist die beaufsichtigte Organisation als solche und nicht eine bestimmte Einheit oder eine konkrete Person innerhalb derselben.¹⁸⁶

486 Aufsicht kann (primär) präventiv oder (vorwiegend) repressiv wirken. Präventive Aufsicht dient der Vermeidung künftiger Rechtswidrigkeiten durch vorbeugende Massnahmen. Repressive Aufsicht sanktioniert begangene Unregelmässigkeiten, beispielsweise durch disziplinarische Sanktionen. Auch diese verfolgen aber auch einen präventiven Zweck (Generalprävention).

487 In allen Fällen will die Aufsicht letztlich die rechtmässige und ordnungsgemässe Verwaltung gewährleisten und dadurch Vertrauen in das staatliche Gemeinwesen (mit Einschluss der mittelbaren Verwaltung!) schaffen. Es erscheint deshalb angezeigt, mit geeigneten aufsichtsrechtlichen Massnahmen darauf hinzuwirken, dass Unregelmässigkeiten wie die festgestellten vermieden werden und die soH AG verbindliche personalrechtliche Vorgaben in Zukunft einhält.

8.7.2 Weisungsbefugnis des Regierungsrats und des Personalamts

488 Der Regierungsrat ist von Verfassungs wegen in der Pflicht, für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst an der Öffentlichkeit (Art. 81 Abs. 1 KV) zu sorgen. Er hat deshalb auch die Organisations- oder Verbandsaufsicht über die mittelbare Verwaltung wahrzunehmen (Art. 85 Abs. 2 Satz 1 KV). Zu diesem Zweck stehen ihm durchaus adäquate Aufsichtsmittel zur Verfügung. Der Regierungsrat kann den Mitgliedern der Leitungs- und Aufsichtsorgane der mittelbaren Verwaltung Weisungen bezüglich der Wahrnehmung ihrer Aufgaben erteilen (§ 26 Abs. 3 Satz 3 RVOG) und diese namentlich anhalten, für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung zu sorgen (§ 26 Abs. 2 Satz RVOG).

489 Wie erwähnt verfügt das Personalamt nach § 16^{bis} PRV in personellen Angelegenheiten ebenfalls

¹⁸² TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 6 N 136.

¹⁸³ RHINOW/KRÄHENMANN, S. 461.

¹⁸⁴ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 73.

¹⁸⁵ PHILIPPE MASTRONARDI, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle. Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Basel/Frankfurt a.M. 1991, S. 52.

¹⁸⁶ TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, § 6 N 138.

über ein Aufsichts- und Weisungsrecht (vorne Ziffer 7.2.5).

490 Nach dem Ausgeführten (vorne Ziffer 8.1.4) ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen über die Aufsicht des Regierungsrats und des Personalamts konkurrierende Zuständigkeiten festlegen und sich Weisungsbefugnisse dieser Stellen nicht ausschliessen. Namentlich in Krisensituationen muss es möglich sein, dass der Regierungsrat als verantwortliche oberste Behörde (Art. 81 und 85 KV) eine personalrechtliche Angelegenheit zur «Chefsache» erklärt und Weisungen erteilt, wo nach § 16^{bis} StPG für den courant normal das Personalamt zuständig ist.

8.7.3 *Mögliche Massnahmen des Personalamts*

491 Die Ausrichtung unzulässiger Funktionszulagen und anderer finanzieller Leistungen bedeutet eine Verletzung «der einheitlichen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen» im Sinn von § 16^{bis} Abs. 1 PRV und lässt dementsprechend aufsichtsrechtliche Massnahmen des Personalamts angezeigt erscheinen. Denkbar wäre insbesondere auch angesichts der Tatsache, dass die soH AG offenbar nicht gewillt ist, dauernd ausgerichtete Funktionszulagen abzuschaffen (hinten Ziffer 9.3 und 9.5), eine förmliche Anweisung zu diesem Punkt. Für Einzelheiten zur Aufsicht durch das Personalamt kann auf die Ausführungen im Gutachten von Prof. Geiser vom 11. Mai 2025¹⁸⁷ verwiesen werden, die an dieser Stelle nicht zu wiederholen sind.

492 Zur Durchsetzung eines rechtmässigen Verhaltens erscheint es unter den gegebenen Umständen auch angezeigt, dass die künftige Einhaltung der kantonalen Vorgaben auch überprüft wird. In diesem Sinn ist die in der Stellungnahme zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP erklärte Haltung des Regierungsrats zu überdenken, wonach das Personalamt grundsätzlich nicht informiert werden muss, wo die soH AG (in casu betreffend Austrittsvereinbarungen) «eigenverantwortlich» handelt.¹⁸⁸ Die Erfahrung hat gezeigt, dass die soH AG bisher nicht in der Lage oder nicht willens war, ihre Eigenverantwortung rechtskonform wahrzunehmen. Ein adäquates Berichtssystem, wie es mindestens teilweise auch in der Eigentümerstrategie vorgesehen ist (vorne Ziffer 7.3.2), täte in der vorliegenden Situation not.

8.7.4 *Mögliche Massnahmen des Regierungsrats*

493 Besondere aufsichtsrechtliche Massnahmen, die über den courant normal hinausgehen, werden sinnvollerweise durch den Regierungsrat angeordnet, der die «Letztverantwortung» für das rechtmässige Funktionieren der mittelbaren Verwaltung trägt (Art. 81 Abs. 1 und Art. 85 Abs. 2 Satz 1 KV). Mit Blick auf die «Vergangenheitsbewältigung» ist namentlich an eine Anweisung an den Verwaltungsrat zu denken, Ansprüche der soH AG aufgrund rechtswidriger Zahlungen, insbesondere auf Rückerstattung, geltend zu machen, die formal betrachtet nur durch die soH AG und nicht durch den Kanton als solchen erhoben werden können. Widersetzt sich der Verwaltungsrat einer solchen Anordnung, könnte geprüft werden, ob dieses Verhalten als Verletzung der Pflicht nach § 26 Abs. 2 RVOG, sich für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, für eine wirksame Aufgabenerfüllung sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung einzusetzen, zu ahnden ist, allenfalls bis hin zu einer Abberufung, die sowohl in § 26 Abs. 2 RVOG als auch in den Statuten der soH AG explizit vorgesehen ist.

494 Dem Regierungsrat ist es demgegenüber auch nach Auffassung der Unterzeichnenden nicht möglich, selber anstelle des Verwaltungsrats zu handeln, wie dies § 26 Abs. 3 Satz 3 RVOG (teilweise) vorsieht. Die Unterzeichnenden teilen in diesem Punkt die Beurteilung von Prof. Geiser im Gutachten vom 11. Mai 2025.¹⁸⁹ Aufsichtsrechtliche Befugnisse vermögen die gesetzliche Zuständigkeitsordnung nicht zu ändern, aus personenrechtlichen Gründen vor allem dann nicht,

¹⁸⁷ GEISER, Gutachten (act. V/7), Ziff. 3 und 4.

¹⁸⁸ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP (act. I/4), Antwort auf Frage 4.

¹⁸⁹ GEISER, Gutachten (act. V/7), Ziff. 3.8; vgl. auch Ziff. 3.15 und 3.36.

wenn die Aufsichtsbehörde eine Organisationsaufsicht über rechtlich selbständige Aufgabenträger der mittelbaren Verwaltung ausübt. Dies schliesst eine verbindliche Anweisung der Aufsichtsbehörde, in einem bestimmten Sinn zu entscheiden, allerdings nicht aus. Für die der Aufsicht unterstellten Stelle ist in diesem Zusammenhang, wie auch Prof. Geiser festhält, zwischen «Können» und «Dürfen» zu unterscheiden. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum Dringlichen Auftrag Fraktion SVP ausgeführt hat, hat der Kanton als Aktionär zwar keine Möglichkeit, selbst (direkt) im Namen der soH AG beispielsweise eine Betreibung einzuleiten oder eine Verjährungsverzichtserklärung einzuholen.¹⁹⁰ Er hat aber die Möglichkeit, dem Verwaltungsrat entsprechende, als solche verbindliche Weisungen zu erteilen.

495 Der Regierungsrat kann im Bereich der «Vergangenheitsbewältigung» auch abgesehen von seinen aufsichtsrechtlichen Befugnissen Einfluss nehmen, namentlich dadurch, dass er bzw. seine Vertretung an der Generalversammlung der soH AG beschliesst, dass gegen die Verantwortlichen für die unrechtmässigen Leistungen Klage erhoben wird, und dafür gegebenenfalls eine besondere Vertretung bestimmt und zu diesem Zweck wenn nötig eine Universalversammlung einberuft (vorne Ziffer 8.3.3).

496 In diesem Zusammenhang könnte unter Umständen auch das Recht auf Einsicht in Unterlagen der soH AG von Bedeutung sein. Dem Kanton stehen als Alleinaktionär auch besondere Einsichtsrechte zu, von denen der Regierungsrat bei Bedarf Gebrauch machen kann. Aktionäre, die zusammen mindestens fünf Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen vertreten, haben Anspruch auf Einsicht in die Geschäftsbücher und die Akten, soweit dies für die Ausübung der Aktionärsrechte erforderlich ist und keine Geschäftsgeheimnisse oder anderen schutzwürdigen Interessen der Gesellschaft gefährdet werden (Art. 697a Abs. 1 und 3 OR). Aktionäre, die zusammen mindestens zehn Prozent des Aktienkapitals oder der Stimmen vertreten, können zudem vom Verwaltungsrat schriftlich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft verlangen. Die Auskunft muss erteilt werden, soweit sie für die Ausübung der Aktionärsrechte erforderlich ist und soweit keine Geschäftsgeheimnisse oder anderen schutzwürdigen Interessen der Gesellschaft gefährdet werden (Art. 697 Abs. 2 und 4 OR). In beiden Fällen ist eine Verweigerung der Auskunft oder Einsicht schriftlich zu begründen (Art. 697 Abs. 4 und 697a Abs. 3). In der vorliegenden Konstellation dürften einer solchen Einsicht entgegenstehende Interessen der Gesellschaft schwerlich zu begründen sein, zumal die soH AG im alleinigen Eigentum des Kantons steht, in diesem Auftrag öffentliche Aufgaben erfüllt und diese Aufgaben nach ausdrücklicher Vorgabe in § 2 Abs. 1 ihrer Statuten «unter Beachtung des Spitalgesetzes des Kantons Solothurn» und damit auch unter Beachtung der Vorschriften, auf welche dieses Gesetz verweist, zu erfüllen hat.

¹⁹⁰ Stellungnahme RR zum Dringlichen Auftrag SVP (act. I/9), S. 3.

9 Zusammenfassung und Würdigung der Ergebnisse

9.1 Leistungen der soH AG zugunsten des ehemaligen CEO

497 Die Durchsicht und Würdigung der durch das Personalamt zugestellten Informationen und Unterlagen und eigene Abklärungen ergeben nach der Beurteilung der Unterzeichnenden ein einigermaßen klares Bild über die finanziellen Leistungen der Solothurner Spitäler AG zugunsten des ehemaligen CEO während dessen aktiver Tätigkeit für die soH AG und im Zusammenhang mit der einvernehmlichen Beendigung des Anstellungsverhältnisses. Zu diesen Leistungen lässt sich zusammenfassend das Folgende sagen:

498 Der ehemalige CEO erhielt während seiner Anstellungszeit von November 2013 bis Ende Januar 2024 zusätzlich zum vereinbarten Jahreslohn von anfänglich CHF 320'000.20, der im Jahr 2024 bei ganzjähriger Beschäftigung CHF 334'608.95 betragen hätte, Funktionszulagen in der Höhe von insgesamt CHF 363'583.40. Diese Zulagen waren unzulässig. Sie hätten nur ausgerichtet werden dürfen, wenn der CEO Aufgaben einer höher eingereichten Funktion übernommen (§ 140 Abs. 1 GAV) oder wenn der Regierungsrat die Abweichung vom Gesamtarbeitsvertrag bewilligt hätte (§ 21 Abs. 1 PRV). Weder die eine noch die andere Voraussetzung war im vorliegenden Fall erfüllt. Hinzu kommt, dass Funktionszulagen jeweils nur für längstens ein Jahr hätten bewilligt werden dürfen, was in keinem Fall eingehalten wurde.

499 Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass der ehemalige CEO bereits eine pauschal vereinbarte «Markt- und Funktionszulage» von gut CHF 95'000.00 pro Jahr erhielt. Abgesehen von der grundsätzlichen Zulässigkeit der weiteren Funktionszulagen stellen sich auch Fragen zu deren Höhe, insbesondere im Zusammenhang mit der Leitung des Bürgerspitals, die zunächst mit CHF 26'000.00 und später ohne ersichtlichen Grund und ohne Verwendung des vorgeschriebenen Formulars mit CHF 65'000.00 pro Jahr abgegolten wurde. Nicht ersichtlich ist zudem, welche Leistungen der CEO mit seinem beruflichen Hintergrund im Rahmen der ab Anfang 2020 mit einer Funktionszulage von CHF 45'000.00 pro Jahr abgegoltenen, als «Aufgaben vom Ärztlichen Direktor» bezeichnete «Leitung medizinische Querschnittsfunktionen» erbrachte. Bemerkenswert erscheint, dass auf diese Leistungen nach seinem Weggang Ende Januar 2024 offenbar ohne Weiteres verzichtet werden konnte.

500 Der ehemalige CEO erhielt in den Jahren 2014 bis 2024 im Weiteren, teilweise ohne dokumentierte Beurteilung, Leistungsboni, deren Umfang das zulässige Maximum bei eher grosszügiger, aber nach Auffassung der Unterzeichnenden vertretbarer Auslegung der entsprechenden Vorgaben um insgesamt CHF 9'180.75 überschritten (bei strengerer Auslegung beliefe sich die Überschreitung auf CHF 59'185.90). Der Spesenersatz ist durch die BDO nur für die Jahre 2020 bis 2024 überprüft worden. Nach ihren Angaben bezog der CEO in dieser Zeit für Mahlzeiten und Fahrten mit dem Privatfahrzeug CHF 3'396.00 mehr als zulässig gewesen wäre (was allerdings durch die soH AG und den CEO mit Hinweisen bestritten wird, die nicht zum Vornherein abwegig erscheinen). Er vereinnahmte zudem das Honorar für die Tätigkeit als Mitglied des Verwaltungsrats der BIO AG von CHF 1'500.00 pro Jahr, das nach Auffassung der Unterzeichnenden grundsätzlich der soH AG hätte abgeliefert werden müssen.

501 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der CEO ohne Berücksichtigung allfällig überzogener Spesen und der Pflicht zur Ablieferung des Verwaltungsratshonorars der BIO AG während seiner aktiven Tätigkeit für die soH AG unrechtmässige Leistungen im Betrag von mindestens rund CHF 373'000.00 bezog.

502 Die mit der Vereinbarung vom 25. Januar 2024 vereinbarte Freistellung während zehn Monaten liesse sich sachlich allenfalls insoweit begründen, als damit das aufgelaufene Ferienguthaben von 107 Tagen – dessen Bestand allerdings nicht ausser Frage steht – abgegolten würde. Wird zugunsten des CEO angenommen, dass sich Ferienguthaben in diesem Umfang rechtlich begründen lassen, hätte dies einer Freistellung während einer Dauer in der Grössenordnung von fünf, nicht von zehn Monaten entsprochen. Sachliche Gründe für eine länger dauernde

Freistellung bestanden nicht. Die Dauer kann namentlich weder mit der Kündigungsfrist von sechs Monaten (die in casu nicht zur Anwendung kam und auch nur sechs und nicht zehn Monate betragen hätte) noch mit dem Bestreben begründet werden, dem CEO das Einkommen bis zum Erreichen des AHV-Referenzalters zu garantieren. Ein öffentliches Interesse der soH AG an der Freistellung (mit Lohnfortzahlung) bestand nicht. Soweit die Freistellung über eine (zulässige) Abgeltung von Ferienguthaben hinausging, kommt sie wirtschaftlich einer Abgangsentschädigung gleich, die nur der Regierungsrat hätte beschliessen können. Unter diesen Umständen lässt sich die tatsächlich vereinbarte Freistellungsdauer von zehn Monaten und damit der Lohn für rund fünf weitere Monate in der Grössenordnung von knapp CHF 140'000.00 nach Beurteilung der Unterzeichnenden sachlich und auch rechtlich nicht begründen.

503 Zusammen mit den erwähnten Leistungen während der aktiven Tätigkeit für die soH AG ergibt dies Leistungen an den ehemaligen CEO in der Grössenordnung von gut CHF 500'000.00, die als rechtlich unzulässig bezeichnet werden müssen. Mit diesem Betrag nicht berücksichtigt sind der allfällige Verfall der geltend gemachten Ferienguthaben, eine allfällige strengere Auslegung der Vorgaben für den Leistungsbonus, allfällige überzogene Spesen sowie das Unterlassen der Ablieferung des Honorars der BIO AG von CHF 1'500.00 pro Jahr während eines unbekannten Zeitraums.

9.2 Involvierte Stellen

504 Der mit dem Anstellungsvertrag vereinbarte Lohn wurde korrekterweise durch den Verwaltungsrat der soH AG beantragt und durch den Regierungsrat beschlossen.

505 Die Funktionszulagen wurden in zwei Fällen (Dezember 2014 und September 2017) durch die damalige Verwaltungsratspräsidentin bewilligt, die nach den organisationsrechtlichen Vorgaben der soH AG Vorgesetzte des ehemaligen CEO war und diesem gegenüber personalrechtliche Zuständigkeiten wahrnahm. Das vorgesehene Verfahren wurde jedenfalls im zweiten Fall nicht eingehalten. Die dritte Funktionszulage wurde Ende Oktober 2019 durch den Verwaltungsrat beschlossen.

506 Der Leistungsbonus wurde durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrats bewilligt, die oder der teilweise auch den Leistungen des CEO beurteilte. Die erforderliche Beurteilung erfolgte nach den Feststellungen der BDO nicht oder jedenfalls nicht in allen Fällen.

507 Die Vereinbarung vom 25. Januar 2024 wurde durch den Verwaltungsratspräsidenten und den CEO beschlossen und für die soH AG durch den VRP und den Sekretär des Verwaltungsrats unterzeichnet.

9.3 Handhabung personalrechtlicher Vorgaben durch die Solothurner Spitäler AG

508 Die Überprüfung ausgewählter Fragestellungen durch die BDO im Jahr 2025 zeigt, dass die unrechtmässigen Zahlungen an den ehemaligen CEO kein Einzelfall sind. Nach den Feststellungen der BDO wurden rund 87 Prozent der insgesamt 741 untersuchten Funktionszulagen und rund 82 Prozent der 914 untersuchten Marktzulagen zu Unrecht ausbezahlt oder in einem nicht einwandfreien Verfahren beschlossen. Weniger, aber doch einige Auffälligkeiten weisen die ausbezahlten Leistungsboni, der Spesenersatz, die lohnmässigen Einreihungen und Einstufungen sowie die Auszahlung von Zeitguthaben auf. Die Zuständigkeiten und Dienstwege sind nach den Feststellungen der BDO generell nur teilweise eingehalten worden.

509 Diese Feststellungen werden durch Prüfungen der Kantonalen Finanzkontrolle bestätigt. Die Finanzkontrolle bemängelte in ihrer Eigenschaft als statutarisches Revisionsorgan auf jeden Fall in den Jahren 2023 und 2024 eine grössere Anzahl von Ungereimtheiten, darunter unzulässig hohe variable Vergütungen an Chefärztinnen und Chefarzte oder Leitende Ärztinnen und Ärzte, unbegründete Funktionszulagen und anderes mehr.

- 510 Verschiedene soH-interne Korrespondenzen bestätigen dieses Bild ebenfalls. Aktenkundig ist beispielsweise, dass Personen des obersten Kaders in Missachtung der anwendbaren Vorgaben, unter anderem über die Zuständigkeit des Personalamts zur Einreihung der Funktionen in Lohnklassen (§ 4 Abs. 1 PRV), Einfluss auf die Festlegung des Lohns nahmen und dies mit der Notwendigkeit begründeten, eine gewünschte qualifizierte Person anzustellen. Funktionszulagen wurden in verhältnismässig zahlreichen Fällen dauerhaft und mindestens teilweise erklärtermassen bewusst ausgerichtet, um eine Neueinreihung der betreffenden Personen (wofür das Personalamt zuständig gewesen wäre) zu vermeiden. Dies deshalb, weil die Funktionszulage nach Einschätzung der betreffenden Personen «ein flexibleres Entlohnungsinstrument ist; kurzfristig veränderbar ohne zusätzlichen Mehraufwand für Mutationen bzw. neue Vertragserstellungen». Bemerkenswert ist dies nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass der offenbar langjährige Rechtsberater der soH AG für personalrechtliche Fragen in anderem Zusammenhang ausdrücklich die Meinung vertrat, dass eine Funktionszulage nicht einfach zu einer möglicherweise erwünschten Aufbesserung des Lohns, sondern «nur für die vorübergehende Übernahme zusätzlicher Aufgaben einer höheren Funktion ausgerichtet werden kann (vgl. § 140 GAV)».
- 511 Aus den aktenkundigen Korrespondenzen geht aber auch hervor, dass die Handhabung der personalrechtlichen Vorgaben namentlich während der Anstellungszeit der im Jahr 2022 angestellten, aber unterdessen wieder ausgeschiedenen ehemaligen Direktorin HRM bei verschiedenen Gelegenheiten Anlass zu Diskussionen gab und die Direktorin wiederholt zu Interventionen veranlasste. Die Direktorin HRM hatte allerdings offenbar wenig Erfolg.
- 512 Wie weit die soH AG den klaren Beanstandungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle, beispielsweise in Bezug auf die Ausrichtung von Funktionszulagen, in der Folge Rechnung getragen hat, ist nicht aktenkundig. Tatsache ist auf jeden Fall, dass die soH AG noch am Eigentümergespräch vom 20. August 2025, d.h. geraume Zeit, nachdem das Thema auch in der Öffentlichkeit Anlass zu Diskussionen gab, erklärte, die Ausrichtung der Funktionszulagen könne «seitens soH aktuell nicht angepasst werden, da es ansonsten dutzende Änderungskündigungen benötigt und potentiell Personal abspringt.»

9.4 Kenntnisstand und Reaktionen des Kantons

- 513 Vor dem Jahr 2024 waren der Regierungsrat und das Personalamt gelegentlich mit Personalangelegenheiten der soH AG befasst, allerdings stets nur im Rahmen des courant normal. Eigentliche aufsichtsrechtliche Massnahmen des Kantons sind abgesehen von den dem Kanton vorbehaltenen Beschlüssen in konkreten Fällen (Genehmigung von Anstellungsverträgen mit der oder dem CEO, Einreihungen) nicht aktenkundig. Immerhin nahm die Vorsteherin des Departements des Innern öffentlich und kritisch zu personellen Turbulenzen und zur Kommunikation der soH AG Stellung.
- 514 Aufgrund der Angaben des Kantons und der verfügbaren Unterlagen ist davon auszugehen, dass weder der Regierungsrat noch das Personalamt vor ca. Herbst 2023 über unzulässige Leistungen an den ehemaligen CEO der soH AG en détail informiert waren. Diese Angaben erscheinen den Unterzeichnenden plausibel. Die soH AG gibt auf Anfrage an, der VRP habe «den RR über den früher als gedachten Wechsel der CEO-Funktion informiert» (act. IV/1). In diesem Zusammenhang waren Einzelheiten zu Leistungen an den bisherigen CEO kaum von Interesse. Dass der ehemalige CEO zusätzlich zur vertraglich vereinbarten «Markt- und Funktionszulage» weitere Funktionszulagen erhielt, erfuhr der Kanton nach Angaben des Personalamts im Zusammenhang mit der Rekrutierung seiner Nachfolgerin, vermutlich ca. im Herbst 2023.
- 515 Diese Informationen veranlassten den Kanton offenbar noch nicht zu besonderen Massnahmen oder Abklärungen zu zusätzlichen Funktionszulagen. Den dokumentierten Gesprächen zwischen der soH AG und dem Kanton wäre in diesem Zusammenhang jedenfalls nichts zu entnehmen. Aktiv wurde der Kanton schliesslich im Anschluss die parlamentarischen Vorstösse im Juni 2024,

als bekannt wurde, dass der CEO für längere Zeit freigestellt wurde. Ab diesem Zeitpunkt unternahm der Kanton verschiedene Schritte. Er veranlasste namentlich eine Reihe von Abklärungen durch die BDO und gutachterliche Beurteilungen durch Prof. Thomas Geiser.

- 516 Ob die kritischen Berichte der Kantonalen Finanzkontrolle, welche diese in ihrer Eigenschaft als Revisionsstelle der soH AG aufgrund ihrer Schwerpunktprüfungen 2023 und 2024 verfasst hatte, auch an den Kanton gingen, ist nicht bekannt. Die Finanzkontrolle selbst stellte die Berichte ausschliesslich Stellen der SoH AG zu. Ob sie in der Folge im Sinn der Eigentümerstrategie dem Finanzdepartement und dem Departement des Innern (vorne Ziffer 7.3.2) ausgehändigt wurden, ist nicht bekannt.¹⁹¹ Konkrete Massnahmen des Kantons hätten allfällige dem Kanton zugestellte Berichte auf jeden Fall nicht ausgelöst.

9.5 Anmerkungen

- 517 Das Ergebnis der Untersuchung muss ernüchtern. Kontrollmechanismen der Solothurner Spitäler AG, die sicherstellen sollen, dass personalrechtliche Vorgaben eingehalten werden, haben entweder nicht bestanden oder klar versagt. Namentlich der Umstand, dass die Funktionszulage an den ehemaligen CEO mangels Ausübung einer «höheren Funktion» nicht zulässig war, hätte nach Beurteilung der Unterzeichnenden bei minimaler Aufmerksamkeit erkannt werden können und müssen. Hinzu kommt, dass die Zulage, die nach § 140 Abs. 1 GAV ausschliesslich für vorübergehende Aufgaben, nach den internen Regelungen der soH AG für längstens ein Jahr, ausgerichtet werden darf, in zwei Phasen ununterbrochen während insgesamt deutlich mehr als sechs Jahren ausgerichtet und damit gewissermassen zum festen Lohnbestandteil wurde. Dass die Zulage auch unter diesem Gesichtswinkel nicht mit den personalrechtlichen Vorgaben zu vereinbaren ist, ist offensichtlich. Dies, aber auch die aufgrund der Unterlagen nicht vollziehbare massive Erhöhung der Funktionszulage für die Leitung des Bürgerspitals Solothurn im September 2017 sowie die Begründung für die Fortführung der Funktionszulage nach der Neubesetzung der Direktion des BSS (aufgrund welcher eine weitere Ausrichtung der bisherigen Zulage offensichtlich nicht mehr denkbar war) kann durchaus den Verdacht aufkommen lassen, dass die Beteiligten in erster Linie bestrebt waren, den Lohn des ehemaligen CEO – unter welchem Titel auch immer – etwas «aufzubessern». Die im Januar 2024 vereinbarte lange, sachlich nicht begründbare Dauer der Freistellung exakt bis zum Erreichen des AHV-Referenzalters ist jedenfalls nicht geeignet, diesen Eindruck zu widerlegen.
- 518 Hinzu kommt, dass die BDO abgesehen von den festgestellten Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Leistungen an den ehemaligen CEO zahlreiche weitere Unregelmässigkeiten und Auffälligkeiten festgestellt hat. Die Tatsache, dass sie die Ausrichtung von Funktionszulagen in 87 (!) Prozent aller untersuchten Fälle und die Ausrichtung von Marktzulagen in 82 Prozent der Fälle als entweder rechtswidrig oder in anderer Weise zumindest auffällig bezeichnet, kann nicht anders als so interpretiert werden, dass Umgehungen verbindlicher personalrechtlicher Vorgaben in der soH AG nicht einmalige oder seltene «Ausrutscher» waren, sondern mehr oder weniger «System» hatten. Dieses Bild wird durch Feststellungen der Kantonalen Finanzkontrolle und aktenkundige interne Korrespondenzen bestätigt. Dieser Befund ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht akzeptabel.
- 519 Zustimmung verdient sicher die am 27. September 2024 erklärte Absicht des Verwaltungsrats, «die Compliance-Richtlinien im Unternehmen zu überprüfen und bestehende Fehler zu beheben, damit eine rechtskonforme Umsetzung sichergestellt ist».¹⁹² Festzuhalten ist dazu allerdings, dass die soH AG wie erwähnt ein knappes Jahr später am Eigentümergespräch vom 20. August

¹⁹¹ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die aktuelle Eigentümerstrategie erst am 1. April 2025 beschlossen wurde und ausdrücklich auch nur die «jährliche schriftliche Berichterstattung der Revisionsstelle» und nicht Berichte über Schwerpunktprüfungen erwähnt.

¹⁹² Schreiben Verwaltungsrat soH AG vom 27. September 2024 (act. I/13), S. 2.

2025 erklärte, die Ausrichtung der Funktionszulagen könne «aktuell nicht angepasst werden, da es ansonsten dutzende Änderungskündigungen benötigt und potentiell Personal abspringt» (act. IV/2, S. 3). Diese Erklärung kann im Klartext nicht anders als so verstanden werden, dass die soH AG nach eigenen Angaben nicht in der Lage oder nicht willens ist, verbindliche rechtliche Vorgaben des Kantons einzuhalten und nicht zuletzt auch den klaren Empfehlungen der Kantonalen Finanzkontrolle vom Sommer 2024 nachzukommen. Bemerkenswert ist dies nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass die soH AG auch gegenüber dem Kanton bei anderer Gelegenheit wiederholt die hohen Kosten im Bereich Personal beklagt und darauf hingewiesen hat, dass sie beispielsweise im Bereich der Pflege «im Vergleich zum Benchmark rund 5% höhere Löhne bezahlt» (act. IV/2, S. 6), was auch durch die Überprüfung der KMPG bestätigt worden ist. Sollte dies dem Lohnniveau der soH AG im Allgemeinen entsprechen, ergäbe dies angesichts des im Geschäftsbericht 2024¹⁹³ ausgewiesenen Lohnaufwands ohne Sozialleistungen von knapp 393 Millionen Franken einen Betrag in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken pro Jahr.

520 Von seiner Befugnis (und Pflicht), die soH AG zu beaufsichtigen, hat der Kanton vor dem Jahr 2024 kaum Gebrauch gemacht. Konkrete aufsichtsrechtliche Vorkehren oder Weisungen des Personalamts in diesem Zeitraum sind nicht aktenkundig, obwohl das Personalamt gemäss § 16^{bis} der Personalrechtsverordnung diese Möglichkeit hätte. Dass das Personalamt und andere kantonale Stellen lange Zeit nicht (umfassend) über die tatsächliche Praxis der soH AG informiert waren und damit nicht konkreten Anlass für besondere Vorkehrungen hatten, erscheint plausibel. Anfragen der soH AG zu bestimmten Fragen, beispielsweise im Zusammenhang mit Spesenabrechnungen (vorne Ziffer 7.5.1), dürften das Amt eher in der Ansicht bestärkt haben, dass sich die soH AG an die massgebenden rechtlichen Vorgaben hält oder halten will. Unter diesen Umständen bestand vor Sommer 2024 wohl tatsächlich kaum klarer Anlass zu besonderen Abklärungen ausserhalb des courant normal. Nach Auffassung der Unterzeichnenden hätten immerhin einzelne Äusserungen doch etwas aufhorchen lassen müssen. Dies gilt beispielsweise für die Mitteilung der soH AG vom 25. März 2023, man habe aufgrund der Tatsache, dass das Personalamt die gewünschte Neueinreihung von Geschäftsmitgliedern (vorläufig) nicht vorgenommen habe, während «einer doch nunmehr schon länger dauernden Zeitspanne die **regulären** Einreihungen» ausgesetzt, und «budgettechnisch» sei «für uns eine **rückwirkende Einreihung** [...] nicht ganz unproblematisch» (Hervorhebungen nur hier). Diese Mitteilung kann kaum anders als so verstanden werden, dass die soH AG in Missachtung der Zuständigkeit des Personalamts die gewünschte Einreihung bereits selbst vorgenommen hat (was gemäss aktenkundigen Korrespondenzen auch in andern Fällen erfolgte und beispielsweise mit dem Vermerk «Entscheid CEO Juni 2020» bestätigt wurde). Einzuräumen ist, dass eine solche Beurteilung im Nachhinein immer einfach(er) vorzunehmen ist.

521 Unter dem Strich erscheint es den Unterzeichnenden einigermassen nachvollziehbar, dass der Kanton lange Zeit kein besonderes Augenmerk auf den Umgang der soH AG mit personalrechtlichen Vorgaben richtete. Aus den Turbulenzen Anfang 2023, in deren Zusammenhang die soH AG heftiger öffentlicher Kritik ausgesetzt war, konnte sicher auch nicht ohne Weiteres auf die Umstände geschlossen werden, die im Rahmen der Abklärungen zum ehemaligen CEO zutage getreten sind. Ab Sommer 2024 reagierte der Regierungsrat aber doch einigermassen entschieden; er zeigte gegenüber dem Verwaltungsrat der soH AG durchaus einige Beharrlichkeit und gab sich mit allgemein gehaltenen Antworten und Absichtserklärungen oder ungenügenden Berichten der soH nicht zufrieden, sondern veranlasste eine Reihe weiterer Abklärungen. Nicht recht nachvollziehbar erscheint aber doch, dass der Kanton dem Verwaltungsrat der soH AG an der Generalversammlung der Aktionäre vom Frühjahr 2025 offenbar noch vorbehaltlos Décharge erteilte, obwohl er im Spätherbst 2024 erklärt hatte, die Erklärungen des Verwaltungsrats seien «ungenügend», und zu diesem Zeitpunkt durchaus bereits Hinweise auf Unregelmässigkeiten erkennbar

¹⁹³ Geschäftsbericht soH AG 2024 (act. VIII/12), S. 15.

waren.

522 Die Finanzkontrolle hat in ihrer Eigenschaft als statutarische Revisionsstelle der soH AG die Rechnung der Gesellschaft geprüft und weitere Prüfungen, namentlich Schwerpunktprüfungen, durchgeführt, die zu teilweise gewichtigen Beanstandungen betreffend die Handhabung personalrechtlicher Vorgaben geführt haben. Die entsprechenden Berichte gingen indes einzig an die soH AG und unterstehen dem Revisionsgeheimnis nach Art. 730b Abs. 2 OR. In der Eigenschaft als oberstes Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons, das nach § 62 Abs. 1 lit. e des WoV-Gesetzes auch die Finanzaufsicht über die mit kantonalen Aufgaben betrauten Organisationen der mittelbaren Verwaltung wie die soH AG im Sinn einer von der beaufsichtigten Organisation unabhängigen **kantonalen Organisationsaufsicht** mit entsprechender Berichterstattung an die zuständigen kantonalen Stellen ausübt, ist die Finanzkontrolle demgegenüber nie tätig geworden, was dazu geführt hat, dass das Ergebnis ihrer Prüfungen auch nicht an den kantonalen Stellen zugänglich war. § 62 Abs. 1 lit. e WoV-G hat seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung, «beim Wort genommen», im Zusammenhang mit der soH AG damit nie praktische Bedeutung erlangt.

9.6 Angezeigte Massnahmen

523 Die Erkenntnisse aus der vorliegenden Untersuchung geben nach Auffassung der Unterzeichnenden Anlass zu entschlossenem Handeln. Grundlegend für eine gute Public Corporate Governance ist nach verbreiteter Auffassung und auch nach der Überzeugung der Unterzeichnenden, dass sich das auftraggebende Gemeinwesen einerseits auf wesentliche Punkte der Aufsicht konzentriert und nicht der Versuchung erliegt, alle möglichen und denkbaren Risiken andauernd zu «bewirtschaften», aber andererseits entschlossen reagiert, wenn Unregelmässigkeiten und insbesondere Rechtswidrigkeiten mit entsprechenden (Reputations-)Risiken aufgetreten sind und Korrekturbedarf ausgewiesen ist.

524 Der Regierungsrat ist als «oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons» (Art. 66 Abs. 1 KV) von Verfassungs wegen gehalten, für einen rechtmässigen und wirkungsorientierten Dienst der Verwaltung (mit Einschluss der mittelbaren Verwaltung) an der Öffentlichkeit zu sorgen (Art. 81 Abs. 1 KV) und insbesondere auch die anderen «Träger öffentlicher Aufgaben» zu beaufsichtigen (Art. 85 Abs. 2 Satz 1 KV). Die Mitglieder der Leitungs- und Aufsichtsorgane sind ihrerseits gesetzlich verpflichtet, sich für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung einzusetzen (§ 26 Abs. 2 RVOG). Sie sind in dieser Hinsicht nach Auffassung der Unterzeichnenden unbedingt und entschieden in Pflicht zu nehmen, nötigenfalls mit entsprechenden förmlichen Weisungen des Regierungsrats (§ 26 Abs. 3 RVOG). Dies gilt insbesondere auch für die Handhabung des kantonalen Personalrechts, auf das die Eigentümerstrategie im Rahmen der Aufzählung der für die soH AG geltenden Rechtsgrundlagen «prominent» Bezug nimmt (vorne Ziffer 7.3.2) – immerhin werden unter diesen Grundlagen ausdrücklich sowohl das Staatspersonalgesetz als auch die Personalrechtsverordnung und der Gesamtarbeitsvertrag aufgelistet.

525 Mit Blick auf allfällig angezeigte Massnahmen zur Wiederherstellung des Vertrauens in das rechtmässige Funktionieren der mittelbaren Verwaltung sind zwei Aspekte zu unterscheiden, nämlich einerseits die «Vergangenheitsbewältigung» andererseits die aktive Gestaltung der Zukunft durch präventive Massnahmen.

526 Zum ersten Punkt sind in Kapitel 8 mögliche Massnahmen skizziert worden. Entsprechende Ansprüche sind durch die soH AG zu erheben. Im Vordergrund stehen dürften die direkte Rückforderung vom ehemaligen CEO sowie die Geltendmachung seiner aktienrechtlichen Verantwortlichkeit und allenfalls auch der Verantwortlichkeit weiterer Beteiligter, namentlich von Mitgliedern des Verwaltungsrats (Verletzung der Sorgfalts- und Treuepflicht nach Art. 717 Abs. 1 OR). Der Weg über das Staatshaftungsrecht gemäss dem Verantwortlichkeitsgesetz ist mit einigen nicht unerheblichen Unsicherheiten und rechtlichen Hürden verbunden. Allerdings stellen sich in allen

Fällen im Einzelnen verschiedene Tat- und Rechtsfragen (vorne Ziffer 8.5).

- 527 Rückforderungen und allfällige haftungsrechtliche Ansprüche sind durch die soH AG als unmittelbar geschädigte Organisation geltend zu machen. Der Kanton als solcher hat diese Möglichkeit nicht, kann darauf aber durchaus Einfluss nehmen, unter anderem durch entsprechende aufsichtsrechtliche Weisungen an den Verwaltungsrat, aber auch über seine Vertretung an der Generalversammlung der Aktionäre, indem die Generalversammlung entsprechende Klagen beschliesst und gegebenenfalls einen besonderen Vertreter bestimmt.
- 528 Der Versuch, die soH AG als solche für eine indirekte Schädigung des Kantons in Anspruch zu nehmen, namentlich durch die Berufung auf eine Vertragsverletzung im Zusammenhang mit Leistungsvereinbarungen oder auf dem Weg des Staatshaftungsrechts, erscheint nicht zielführend. Der Umfang des Schadens dürfte, insbesondere im zweiten Fall, kaum verlässlich festzustellen sein. Vor allem aber käme die Inanspruchnahme der soH AG im Ergebnis für den Kanton als alleinigem Aktionär mit «Mitfinanzierer» der soH AG im Ergebnis einem Nullsummenspiel gleich. Ebenfalls wenig wird mit allfälligen disziplinarischen oder strafrechtlichen Sanktionen zu gewinnen sein, soweit diese aus rechtlichen Gründen überhaupt in Betracht fallen.
- 529 Wesentlich wichtiger erscheinen mit Blick auf die Wiederherstellung des Vertrauens in die soH AG (und den Kanton) geeignete Massnahmen für die Zukunft. Von der soH AG wird zumindest ein funktionierendes internes Kontrollsystem in personellen Angelegenheiten verlangt werden müssen. Dieses muss gewährleisten, dass grobe Unregelmässigkeiten wie die festgestellten rechtzeitig erkannt und behoben werden. Ein solches Kontrollsystem ist zu ergänzen mit einem sachgerechten, zeit- und ereignisnahen Reporting an den Kanton. Kritisch beurteilen die Unterzeichnenden in diesem Zusammenhang die Auffassung des Regierungsrats, wonach das Personalamt auch in Zukunft generell nicht informiert werden muss, wo die soH AG «eigenverantwortlich» handelt.¹⁹⁴ Sind Unregelmässigkeiten in erheblichem Umfang nicht nur zu vermuten, sondern erwiesen, erscheint zumindest eine vorübergehende Pflicht zur Rechenschaft über die rechtmässige Handhabung der Vorgaben gegenüber der Aufsichtsbehörde durchaus angemessen.
- 530 Überdacht werden sollte nach Auffassung der Unterzeichnenden vor allem auch die Rolle der Kantonalen Finanzkontrolle. Unbefriedigend erscheint namentlich die Tatsache, dass die Kantonale Finanzkontrolle aufgrund des Revisionsgeheimnisses und möglicherweise auch aufgrund einer Auslegung von § 74 Abs. 3 WoV-G bis anhin nur der soH AG selbst über festgestellte Unregelmässigkeiten berichten durfte. Die soH AG wird mit der neuen Eigentümerstrategie zwar angehalten, zumindest die «jährlichen schriftliche Berichterstattung» dem Kanton auszuhändigen (vorne Ziffer 7.3.2). Sichergestellt sein müsste auf jeden Fall, dass diese Informationspflicht nicht nur die ordentliche jährliche Revision, sondern namentlich auch Schwerpunktprüfungen umfasst. Wirksamer wäre eine Aufsicht im Sinn der in § 61 und 62 WoV-G vorgesehenen (und vorgeschriebenen) Funktion als kantonale Aufsichtsstelle, verbunden mit der Möglichkeit und Verpflichtung, den zuständigen kantonalen Stellen über das Ergebnis der Prüfung zu berichten. Vor diesem Hintergrund sollte die Rolle der Finanzkontrolle als statutarisches Revisionsorgan der soH AG (mit entsprechenden, für die kantonale Aufsicht hinderlichen Geheimhaltungspflichten) überdacht werden. Diese Doppelrolle erscheint nach dem Ausgeführten grundsätzlich problematisch. Auf jeden Fall aber darf die Tätigkeit der Finanzkontrolle als statutarisches Revisionsorgan nicht dazu führen, dass sie dem Kanton nicht über Prüfungen berichten dürfte, die sie in ihrer Eigenschaft als oberstes Organ der kantonalen Finanzaufsicht – die von ihrer Organfunktion für die soH AG klar zu unterscheiden ist – durchführt. Sollte einer solchen Berichterstattung nach Auslegung der zuständigen Stellen entgegen der hier vertretenen Ansicht § 74 Abs. 3 Satz 2 WoV-G entgegenstehen, wäre für den Fall, dass die Finanzkontrolle überhaupt weiterhin Revisionsorgan der soH AG sein soll oder kann, zumindest eine Anpassung dieser Bestimmung in Betracht zu ziehen. Es erschiene prima vista auch nicht a priori ausgeschlossen, dass eine Pflicht zur

¹⁹⁴ Stellungnahme RR zur Dringlichen Interpellation Fraktion SP/Junge SP, Antwort auf Frage 4.

Berichterstattung an den Kanton mit dem aktienrechtlichen Revisionsgeheimnis vereinbar ist; Art. 730b Abs. 2 OR schreibt der Revisionsstelle die Geheimhaltung nur vor, «soweit sie nicht von Gesetzes wegen zur Bekanntgabe verpflichtet ist».

531 Der Regierungsrat hat am 12. November 2024 bekanntlich beschlossen, die Erarbeitung eines Aufsichtskonzepts in Auftrag zu geben. Es erscheint sinnvoll, das Ergebnis abzuwarten und das Konzept im Licht der Feststellungen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu würdigen.

9.7 Schluss

532 Die Unterzeichnenden halten schliesslich der guten Ordnung halber und zur Vermeidung allfälliger Missverständnisse das Folgende fest:

1. Die vorstehenden Ausführungen enthalten keine Würdigung der beruflichen oder anderweitigen Qualitäten des ehemaligen CEO der soH AG und ebenso kein Urteil über die Angemessenheit seines Lohns. Beurteilt wird einzig, wie die ausgerichteten Leistungen im Licht der geltenden Vorgaben rechtlich zu beurteilen sind und welche rechtlichen Konsequenzen denkbar sind oder angezeigt erscheinen. Sollte die Auffassung bestanden haben, der CEO verdiene im Branchenvergleich zu wenig, ist vorweg darauf hinzuweisen, dass er selbst diesen Lohn im April 2013, offenbar im Anschluss an eine Marktanalyse der soH AG, mit der soH AG vereinbarte. Zudem hätte die Möglichkeit bestanden, dem Regierungsrat eine Anpassung des Vertrags zu beantragen, wenn eine solche als angezeigt erachtet worden wäre.
2. Die Ausführungen sind auch nicht als Plädoyer gegen die Autonomie der soH AG zu verstehen. Ohne angemessene Autonomie macht die rechtliche Ausgliederung öffentlicher Aufgaben auch nach der Überzeugung der Unterzeichnenden keinen Sinn. Autonomie ist aber nie ungebundene Freiheit nach Gutdünken und kein Freipass für Rechtsverletzungen, sondern immer an das Recht gebunden und nur als rechtsstaatlich verantwortete Autonomie legitim und vertretbar.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Grundlegend PETER SALADIN, Verantwortung als Staatsprinzip. Ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat, Bern/Stuttgart 1984.

10 Empfehlungen

533

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen erscheint es den Unterzeichnenden angezeigt, dass die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat empfiehlt,

1. den Verwaltungsrat der soH AG aufzufordern oder nötigenfalls anzuweisen, die dem ehemaligen CEO der soH unrechtmässig erbrachten Leistungen von diesem zurückzufordern und die hierfür notwendigen verjährungsunterbrechenden Massnahmen umgehend einzuleiten;
2. in diesem Zusammenhang vertieft zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang neben den in diesem Bericht als klar unrechtmässig bezeichneten Leistungen (insb. Funktionszulagen) weitere Leistungen ausgerichtet worden sind, welche dem CEO rechtlich nicht zugestanden hätten (insb. Leistungsboni, Verwaltungsratshonorare, Spesenentschädigungen);
3. für den Fall, dass sich der Verwaltungsrat der soH AG weigern sollte, gemäss den Ziffern 1 und 2 tätig zu werden, durch Ausübung seiner Aktionärsrechte entsprechende Vorkehrungen (Klageerhebung) zu treffen;
4. bei Uneinbringlichkeit der Forderungen gegen den ehemaligen CEO zu prüfen, ob gegen Verantwortliche der soH AG (namentlich Verwaltungsrat) Ansprüche geltend gemacht werden können;
5. den Verwaltungsrat der soH AG aufzufordern oder nötigenfalls anzuweisen, der Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften innerhalb der soH AG Nachachtung zu verschaffen;
6. seine Aufsicht gegenüber der soH AG zu überprüfen und allenfalls Massnahmen zu ergreifen, namentlich hinsichtlich der Aktualität und Angemessenheit der Eigentümerstrategie, der Steuerungsziele und -möglichkeiten, des Informationsflusses zwischen der soH AG und dem Kanton, der Ausgestaltung der Reportinggespräche und der entsprechenden Dokumentation;
7. die Rolle(n) der Kantonalen Finanzkontrolle gegenüber der soH AG zu überprüfen und zu entflechten. Die Doppelrolle der Finanzkontrolle – einerseits als dem Revisionsgeheimnis unterstehende Revisionsstelle der soH AG, andererseits als Instrument der kantonalen Aufsicht – erscheint kaum geeignet, die Bedürfnisse des Kantons (und namentlich des Regierungsrats) in seiner Aufsichtsfunktion gegenüber der soH AG angemessen unterstützen zu können.

Bern, 26. Juni 2026

Ueli Friederich

Jürg Wichtermann