

Regierungsratsbeschluss

vom 23. April 2024

Nr. 2024/629
KR.Nr. I 0040/2024 (FD)

Interpellation Stephanie Ritschard (SVP, Riedholz): Effizienz und Personalpolitik im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Angesichts der aktuellen Situation im Kanton Solothurn ist es von entscheidender Bedeutung, die Effizienz der Personalpolitik zu überprüfen und sicherzustellen, dass öffentliche Mittel verantwortungsbewusst eingesetzt werden. In den letzten Jahren und Monaten wurden vermehrt Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen freigestellt, wobei die meisten von ihnen trotz ihrer Freistellung weiterhin ihren Lohn erhalten haben. Zusätzlich ist anzumerken, dass auch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die über längere Zeiträume krankgeschrieben sind und somit am Arbeitsplatz fehlen, Lohnzahlungen erhalten. Trotz dieser finanziellen Absicherung für die betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stellen sich jedoch wichtige Fragen bezüglich der Wirksamkeit dieser Massnahme und ihrer Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen.

In diesem Zusammenhang bitte ich um Auskunft über folgende Angelegenheiten:

1. Welche Abteilungen innerhalb der Regierung des Kantons Solothurn haben in den letzten acht Jahren die meisten Freistellungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verzeichnet?
2. Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wurden in den genannten Abteilungen im genannten Zeitraum freigestellt, und wie lange dauerten im Durchschnitt diese Freistellungen?
3. Welche Gründe wurden für diese Freistellungen angegeben, und welche Massnahmen wurden ergriffen, um sicherzustellen, dass sie nicht übermässig häufig oder willkürlich erfolgen?
4. Wie wurden die freigestellten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen während ihrer Freistellung weiterhin entlohnt, und wie hoch waren die Kosten für diese Lohnzahlungen für den Haushalt des Kantons Solothurn?
5. Welche Effekte hatten diese Freistellungen auf die Produktivität und Effizienz der betroffenen Abteilungen, und welche Massnahmen wurden ergriffen, um eventuelle Auswirkungen auf den Betrieb zu minimieren?
6. Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen waren in den letzten acht Jahren aufgrund von Krankheit längere Zeit arbeitsunfähig und haben somit Lohnzahlungen erhalten, und wie hoch waren die Kosten für diese Zahlungen für den Haushalt des Kantons Solothurn?
7. Gibt es interne Kontrollmechanismen oder Überwachungsverfahren, um sicherzustellen, dass Freistellungen gerechtfertigt sind und die betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen weiterhin angemessen entlohnt werden?
8. Welche Schritte hat man intern unternommen, um die Effizienz der Personalpolitik im Kanton Solothurn zu verbessern und sicherzustellen, dass öffentliche Mittel verantwortungsvoll eingesetzt werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkung

Die Anstellungsbehörde kann Arbeitnehmende jederzeit freistellen, wenn gewichtige öffentliche oder betriebliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern (§ 24 Abs. 1 des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (StPG, BGS 126.1) und § 51 Abs. 1 des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (GAV, BGS 126.3). Mit einer Freistellung verzichtet der Arbeitgeber auf die weitere Tätigkeit eines oder einer Arbeitnehmenden für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit. Der Lohnanspruch bleibt auch während einer Freistellung grundsätzlich bestehen. Bei einer Freistellung aus betrieblichen Interessen wird der Lohn immer ausgerichtet (§ 51 Abs. 3 GAV). In den anderen beiden Fällen entscheidet die Anstellungsbehörde über eine Weiterausrichtung, eine Kürzung oder den Entzug des Lohnes (§ 51 Abs. 2 GAV). Spätestens im Entscheid über die Fortsetzung oder Beendigung des Anstellungsverhältnisses wird über eine Nachzahlung entschieden (§ 51 Abs. 4 GAV). Ein teilweiser oder vollständiger Entzug des Lohnes darf nur erfolgen, wenn die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter auf weitere Lohnzahlungen nicht existenziell angewiesen ist. Dies setzt eine vertiefte Beurteilung der finanziellen Verhältnisse der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters voraus.

Die Freistellung kann entweder durch die Anstellungsbehörde einseitig verfügt oder einvernehmlich zwischen den Parteien vereinbart werden. Im Falle einer fristlosen Kündigung ist die Verfügung der sofortigen Freistellung unumgänglich. Verfügt wird eine Freistellung zudem häufig im Zusammenhang mit einer Probezeitkündigung für die Restdauer der Kündigungsfrist. In Konfliktfällen ist eine einvernehmliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses mit Freistellung oftmals die einzige Möglichkeit ein Anstellungsverhältnis zu beenden und damit das Arbeitsklima zu beruhigen und einen reibungslosen Betrieb zu ermöglichen. Ohne Freistellung ist der Abschluss einer Aufhebungsvereinbarung häufig gar nicht möglich. Teilweise kann das Anstellungsverhältnis dank der Freistellung sogar früher beendet werden als mit einer Kündigung. Eine Aufhebungsvereinbarung mit Freistellung ist für den Arbeitgeber insbesondere dann von Vorteil, wenn (noch) keine Kündigungsgründe vorliegen oder zweifelhaft ist, ob eine verfügte Kündigung in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren geschützt würde. In diesen Fällen kann ein langes ordentliches Kündigungsverfahren verhindert oder abgekürzt werden. Zudem kann ein mögliches Rechtsmittelverfahren mit entsprechenden Unsicherheiten, zusätzlichen Kosten und Ressourcenbindung vermieden werden.

Weiter kann das Risiko, dass eine Kündigung in Folge einer Sperrfrist wegen Arbeitsunfähigkeit nicht möglich ist oder der Zeitpunkt der Beendigung aufgrund der Arbeitsunfähigkeit hinausgeschoben wird, verhindert werden. Im unbefristeten Anstellungsverhältnis haben die Arbeitnehmenden bei Krankheit und Unfall nach Ablauf der Probezeit unabhängig vom Ausmass der Arbeitsunfähigkeit für die Dauer von 12 Monaten Anspruch auf den vollen Lohn (§ 47 Abs. 1 Bst. b StPG und 174 Abs. 1 Bst. b GAV).

Die nachfolgenden Angaben - mit Ausnahme der Beantwortung zu Frage 6 - beziehen sich auf die kantonale Verwaltung, die kantonalen Schulen (Heilpädagogische Schulzentren, Berufsbildungszentren und Mittelschulen) und die Gerichte. Nicht miteinbezogen sind somit die Volksschulen, die Solothurnische Gebäudeversicherung, die Ausgleichskasse, die IV-Stelle, die Pensionskasse Kanton Solothurn, die Zentralbibliothek, das Museum Altes Zeughaus, das Kirchenwesen und die Solothurner Spitäler AG.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Welche Abteilungen innerhalb der Regierung des Kantons Solothurn haben in den letzten acht Jahren die meisten Freistellungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verzeichnet?

Die nachfolgenden Angaben beschränken sich auf den Zeitraum Januar 2017 bis März 2024. Vorher liegen keine verlässlichen Daten vor. Freistellungen können entweder vereinbart oder verfügt werden. Es wurden nur von beiden Parteien im betreffenden Zeitraum unterzeichnete Vereinbarungen und rechtskräftig gewordene Verfügungen berücksichtigt.

Die meisten Freistellungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hatten grosse Organisationseinheiten wie das Steueramt, die Polizei und das Heilpädagogische Schulzentrum. Die Anzahl der Freistellungen ist immer in Bezug zur Grösse der Organisationseinheiten zu setzen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wurden in den genannten Abteilungen im genannten Zeitraum freigestellt, und wie lange dauerten im Durchschnitt diese Freistellungen?

Die Dauer der Freistellungen wurde aufgrund der Angaben in den Vereinbarungen und Verfügungen ermittelt. Allfällige vorhandene Ferien- und/oder Gleitzeitguthaben, welche mit der Freistellung als abgegolten gelten, sofern die Parteien dies vereinbart haben (§ 47 Abs. 2 GAV), wurden nicht berücksichtigt. Ebenso wenig wurden allfällige frühere Beendigungen der Freistellungen aufgrund des Antritts einer neuen Stelle bereits während der Dauer der Freistellung berücksichtigt.

Im Steueramt (232 Mitarbeitende per 31. März 2024) wurden im Zeitraum Januar 2017 bis März 2024 11 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freigestellt. Die Freistellungen dauerten im Durchschnitt rund 3 Monate. Bei der Polizei (631 Mitarbeitende per 31. März 2024) wurden im gleichen Zeitraum 8 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freigestellt. Die Freistellungen dauerten im Durchschnitt rund 2 Monate. Beim Heilpädagogischen Schulzentrum (489 Mitarbeitende per 31. März 2024) wurden ebenfalls im gleichen Zeitraum 7 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter freigestellt. Diese Freistellungen dauerten im Durchschnitt 3 Monate.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche Gründe wurden für diese Freistellungen angegeben, und welche Massnahmen wurden ergriffen, um sicherzustellen, dass sie nicht übermässig häufig oder willkürlich erfolgen?

Gemäss § 24 Abs. 1 StPG und 51 Abs. 1 GAV kann die Anstellungsbehörde Arbeitnehmende jederzeit freistellen, wenn gewichtige öffentliche oder betriebliche Interessen oder eine Administrativuntersuchung dies erfordern.

Die betreffenden Freistellungen sind im Wesentlichen wie folgt begründet:

- Freistellung im Zusammenhang mit einer fristlosen Kündigung
- Freistellung nach Kündigung für die Dauer der Kündigungsfrist
- Freistellung im Rahmen einer einvernehmlichen Auflösung des Anstellungsverhältnisses

Eine einvernehmliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses mit Freistellung kommt insbesondere dann in Frage, wenn (noch) keine Kündigungsgründe vorliegen oder zweifelhaft ist, ob

eine verfügte Kündigung in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren geschützt würde. Wie in der Vorbemerkung ausgeführt, verbessert sich dadurch die Rechtssicherheit und Kosten können vermindert werden.

Freistellungen können entweder vereinbart oder verfügt werden. Sowohl für die Vereinbarung als auch für die Verfügung ist die Anstellungsbehörde zuständig und damit in den vorliegenden Fällen das Personalamt (§ 24 Abs. 1 StPG, § 51 Abs. 1 GAV und § 17 Abs. 1 Bst. b PRV). In beiden Fällen erfolgt ein Antrag auf dem Dienstweg an das Personalamt. Das Personalamt prüft die Anträge, erlässt nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs die entsprechende Verfügung, erstellt die entsprechende Vereinbarung oder weist den Antrag zurück. Das Personalamt prüft die Einhaltung der GAV-Bestimmungen und gewährleistet eine rechtsgleiche sowie personalpolitisch und betriebswirtschaftlich sinnvolle Anwendung der Bestimmungen. Sollte in einem Amt eine übermässige Häufung von Freistellungen auftreten, würde dies dem Personalamt auffallen und es könnte falls notwendig intervenieren und allfällige Massnahmen vorschlagen.

Zu Frage 4:

Wie wurden die freigestellten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen während ihrer Freistellung weiterhin entlohnt, und wie hoch waren die Kosten für diese Lohnzahlungen für den Haushalt des Kantons Solothurn?

Wie in der Vorbemerkung ausgeführt, entscheidet die Anstellungsbehörde über die Weiterausrichtung, die Kürzung oder den Entzug des Lohnes.

Die betreffenden Freistellungen erfolgten alle unter Weiterausrichtung des vollen Lohnes. In einem Fall einer längeren Freistellung wurde nach einem Teil der Freistellung das Pensum reduziert.

Für die Berechnung der Lohnkosten der betreffenden Freistellungen wurden die Anzahl Monate der Freistellung (gerundet) mit den damals geltenden Monatslöhnen (inklusive Anteil 13. Monatslohn und Sozialleistungen) multipliziert. Allfällige vorhandene Ferien- und/oder Gleitzeitguthaben, welche mit der Freistellung als abgegolten gelten, sofern die Parteien dies vereinbart haben (§ 47 Abs. 2 GAV), wurden nicht in Abzug gebracht. Ebenso wenig wurden allfällige frühere Beendigungen der Freistellungen aufgrund des Antritts einer neuen Stelle bereits während der Dauer der Freistellung abgezogen. Ganz grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass diese Lohnkosten bis zur Beendigung des Anstellungsverhältnisses auch ohne Freistellung angefallen wären und in vielen Fällen durch eine frühere Beendigung als im Falle einer ordentlichen Kündigung sogar Lohnkosten eingespart werden können.

Die Lohnkosten (inkl. Sozialleistungen) der in Ziffer 3.2.2 aufgeführten Freistellungen im Steueramt, der Polizei und des Heilpädagogischen Schulzentrums im Zeitraum Januar 2017 bis März 2024 belaufen sich auf total rund 949'160 Franken. Dies ergibt Lohnkosten von rund 130'920 Franken pro Jahr.

3.2.4 Zu Frage 5:

Welche Effekte hatten diese Freistellungen auf die Produktivität und Effizienz der betroffenen Abteilungen, und welche Massnahmen wurden ergriffen, um eventuelle Auswirkungen auf den Betrieb zu minimieren?

Dies ist von den konkreten Umständen des betreffenden Falles abhängig. Da in der Regel vorübergehend die Arbeit mit weniger Ressourcen erledigt werden muss, kann dies vorübergehend negative Auswirkungen auf die Produktivität und Effizienz haben. Wenn es um eine Konfliktsituation geht, dann kann eine einvernehmliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses mit

Freistellung das Arbeitsklima beruhigen und einen reibungslosen Betrieb ermöglichen und damit die Produktivität und Effizienz der betroffenen Abteilung positiv beeinflussen. In diesen Fällen kann zudem ein mögliches Rechtsmittelverfahren mit entsprechenden Unsicherheiten, zusätzlichen Kosten und Ressourcenbindung vermieden werden. Es ist auch zu beachten, dass aufgrund einer einvernehmlichen Beendigung des Anstellungsverhältnisses mit einer Freistellung das Anstellungsverhältnis allenfalls schneller beendet und damit die betreffende Stelle schneller neu besetzt werden kann. Falls nötig, wäre es möglich, bei den verbleibenden Mitarbeitenden vorübergehend das Pensum zu erhöhen (mit Einverständnis der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters), Mehrarbeit anzuordnen oder befristet externe Unterstützung einzuholen.

3.2.5 Zu Frage 6:

Wie viele Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen waren in den letzten acht Jahren aufgrund von Krankheit längere Zeit arbeitsunfähig und haben somit Lohnzahlungen erhalten, und wie hoch waren die Kosten für diese Zahlungen für den Haushalt des Kantons Solothurn?

Zur Beantwortung dieser Frage wurden die Werte der Geschäftsberichte über die Jahre 2018 – 2023 herangezogen. Der benötigte Detaillierungsgrad der vorangehenden Jahre liegt nicht vor. Zur Bewertung der krankheitsbedingten Ausfallstunden wurde ein Einheitsstundenansatz von 49 Franken (exkl. Sozialleistungen) verwendet. Dieser Stundenansatz stützt sich auf die durchschnittliche Lohnklasse sowie Erfahrungsstufe und findet auch Anwendung für die jährlichen Rückstellungen zur Bewertung der Ferien- und Gleitzeitsaldi. Zur Auswertung und Bewertung werden die Daten der Mitarbeitenden herangezogen, welche ihre Arbeitszeiten erfassen. Die Angaben beziehen sich auf die kantonale Verwaltung, die kantonalen Schulen ohne Lehrpersonen (Heilpädagogische Schulzentren, Berufsbildungszentren und Mittelschulen) und die Gerichte (exkl. Volksschulen, Solothurnische Gebäudeversicherung, Ausgleichskasse, IV-Stelle, Pensionskasse Kanton Solothurn, Zentralbibliothek, Museum Altes Zeughaus, Kirchenwesen und Solothurner Spitäler AG). Mit Pensen ist der vollzeitbeschäftigte umgerechnete Personalbestand gemeint (FTE bzw. Vollzeit-Äquivalent). Wie der Auswertung zu entnehmen ist, nehmen die Arbeitsunfähigkeiten infolge Krankheit zu, was auf den beunruhigenden Trend der zunehmenden Langzeitausfällen infolge psychischer Erkrankungen zurückzuführen ist. Dieses Bild widerspiegelt auch die grundlegende Entwicklung in der Arbeitswelt. Nebst den Gesamtkosten für krankheitsbedingte Ausfälle zeigt die Auswertung auch die Verteilung der Anzahl Mitarbeitenden mit der entsprechenden Krankheitsdauer auf. Die Ausfallstunden in den vergangenen Jahren lagen für alle krankheitsbedingten Abwesenheiten zwischen rund 6,4 Mio. – 9,6 Mio. Franken oder 2,4 – 3,3 Prozent der Gesamtarbeitszeit bzw. Gesamtlohnsumme. Die nachfolgenden Kosten beinhalten keine Sozialleistungen.

Jahr	Kategorie	Anzahl MA	Total MA mit Zeiterfassung (ZE)	Total FTE ZE	Stunden	Absenzzstunden à CHF 49.-	Anteil an Jahreslohnsumme (Anz. FTE mit ZE à 49.- bei 2184 Jahresstunden)
2023	Anzahl MA > 500 Std.	45			39'267	CHF 1'924'103	0.7%
	Anzahl MA 100-500 Std.	374			75'678	CHF 3'708'231	1.3%
	Anzahl MA 50-100 Std.	445			30'885	CHF 1'513'384	0.5%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'591			34'859	CHF 1'708'103	0.6%
	Total	2'455			3'307	2'753	180'690
2022	Anzahl MA > 500 Std.	55			42'437	CHF 2'079'422	0.7%
	Anzahl MA 100-500 Std.	382			73'395	CHF 3'596'339	1.3%
	Anzahl MA 50-100 Std.	599			41'279	CHF 2'022'678	0.7%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'645			38'823	CHF 1'902'319	0.7%
	Total	2'681			3'221	2'681	195'934
2021	Anzahl MA > 500 Std.	41			34'207	CHF 1'676'147	0.6%
	Anzahl MA 100-500 Std.	304			59'746	CHF 2'927'569	1.0%
	Anzahl MA 50-100 Std.	331			22'803	CHF 1'117'357	0.4%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'451			27'980	CHF 1'371'033	0.5%
	Total	2'127			3'187	2'652	144'737
2020	Anzahl MA > 500 Std.	50			45'513	CHF 2'230'117	0.8%
	Anzahl MA 100-500 Std.	286			57'267	CHF 2'806'059	1.0%
	Anzahl MA 50-100 Std.	324			22'536	CHF 1'104'240	0.4%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'280			26'935	CHF 1'319'819	0.5%
	Total	1'940			3'142	2'606	152'250
2019	Anzahl MA > 500 Std.	42			35'240	CHF 1'726'736	0.6%
	Anzahl MA 100-500 Std.	270			54'011	CHF 2'646'520	1.0%
	Anzahl MA 50-100 Std.	328			23'186	CHF 1'136'112	0.4%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'384			28'046	CHF 1'374'261	0.5%
	Total	2'024			3'033	2'525	140'482
2018	Anzahl MA > 500 Std.	37			27'265	CHF 1'336'003	0.5%
	Anzahl MA 100-500 Std.	256			51'255	CHF 2'511'512	0.9%
	Anzahl MA 50-100 Std.	345			24'057	CHF 1'178'794	0.4%
	Anzahl MA < 50 Std.	1'386			29'229	CHF 1'432'208	0.5%
	Total	2'024			3'029	2'520	131'806

3.2.6 Zu Frage 7:

Gibt es interne Kontrollmechanismen oder Überwachungsverfahren, um sicherzustellen, dass Freistellungen gerechtfertigt sind und die betroffenen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen weiterhin angemessen entlohnt werden?

Wie bei der Antwort auf Frage 3 ausgeführt, prüft das Personalamt die Anträge und erlässt nach vorgängiger Gewährung des rechtlichen Gehörs die entsprechende Verfügung oder erstellt die entsprechende Vereinbarung.

3.2.7 Zu Frage 8:

Welche Schritte hat man intern unternommen, um die Effizienz der Personalpolitik im Kanton Solothurn zu verbessern und sicherzustellen, dass öffentliche Mittel verantwortungsvoll eingesetzt werden?

Im Globalbudget «Personalwesen» für die Jahre 2022 bis 2024 (SGB 0166/2021 und RRB 2021/1655) wurde die Erarbeitung einer HR-Strategie als eines der wichtigen strategischen Handlungsfelder festgelegt. Das Projekt wurde ebenfalls im Legislaturplan 2021 bis 2025 aufgenommen (B 1.2.3 Personalstrategie erarbeiten). Folgende strategischen Initiativen sollen umgesetzt werden: HR-Geschäftsmodell: HR-Ressourcen und Dienstleistungen gezielt ausbauen, HR-Beratung durch ein «Business Partner Modell» stärken, Digitalisierung von HR-Prozessen vorantreiben, Arbeitgeberattraktivität erhöhen und Rekrutierung stärken, Personalrechtliche Rahmenbedingungen überprüfen und Massnahmen vorschlagen, Lohnsystem prüfen und Massnahmen definieren, Organisationsentwicklung gezielt aufbauen und Personalentwicklung stärken und Kulturentwicklung als übergreifende Initiative verankern (Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 «Personalwesen» (SGB 0223/2023 und RRB 2023/1785).

Gerade mit der Stärkung der Beratung der Linie durch zentral im Personalamt angesiedelte Business Partner können Konflikte, welche Freistellungen oder Arbeitsunfähigkeiten mit sich bringen können, früher professionell angepackt und dadurch die Konfliktkosten massiv gesenkt werden. Beispiele zeigen, dass bei frühzeitigem Einbezug des Personalamts die Konfliktkosten sehr tief gehalten und weniger als 10'000 Franken betragen können. Zudem zeigt sich, dass vermehrt psychische Langzeiterkrankungen auftreten. Solche psychischen Erkrankungen stehen oft im Zusammenhang mit Konflikten. Auch hier können durch rechtzeitige Konfliktbearbeitung wesentlich Kosten eingespart werden.

Zudem wurde im Personalamt in den letzten Jahren ein betriebliches Case Management sowie ein proaktives Absenzenmanagement aufgebaut. Diese Massnahmen zielen insbesondere auf die Vermeidung beziehungsweise Verkürzung von krankheitsbedingten Absenzen indem Krankheitsmuster frühzeitig erkannt und thematisiert und erkrankte Mitarbeitende nach längerer Erkrankung bei der Wiedereingliederung betreut werden. Auch hierbei werden oftmals Konflikte mit potenziellen Freistellungs- und weiteren Kosten frühzeitig bearbeitet.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Personalamt
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat