

Vorkommnisse bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO)

Untersuchungsbericht der Geschäftsprüfungskommission
vom 16. April 2025

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Einleitung.....	5
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Parlamentarische Oberaufsicht im Allgemeinen	5
1.3 Parlamentarische Oberaufsicht bei der AKSO im Besonderen.....	5
1.4 Anlass zur Einleitung einer Untersuchung durch die GPK	6
1.5 Gegenstand der Untersuchung.....	6
2. Durchgeführte Untersuchungshandlungen der GPK	7
2.1 Ablauf der Untersuchung	7
2.2 Eingeholte Auskünfte (mündliche Anhörungen/Befragungen; schriftliche Stellungnahmen)	7
2.3 Beigezogene Dokumente	8
2.4 Sonderprüfung durch die Kantonale Finanzkontrolle	9
3. Feststellungen und Erkenntnisse	9
3.1 Einleitung.....	9
3.2 Verknennung des Ausmasses und der Tragweite der Feststellungen aus dem Bericht «Egger, Dreher und Partner AG»	9
3.3 Unzureichende Erhebung von Informationen über die Geschäftslage.....	10
3.4 Mängel in der Unternehmensführung der AKSO.....	10
3.5 Mängel in der Unternehmensorganisation und Unternehmenskultur der AKSO	11
3.6 Mängel in der Arbeitsorganisation (überholte Arbeitsprozesse) bei der AKSO	12
3.7 Anhaltende Probleme im Personalbereich der AKSO	12
3.8 Unzureichende Etablierung der Prozesse der PCG-Richtlinie auf Seiten Verwaltung	13
3.9 Fazit	13
4. Empfehlungen	14
4.1 Bisherige Entwicklungen und aktueller Stand von eingeleiteten Massnahmen	14
4.2 Massnahme 1: Konsequente Umsetzung der eingeleiteten Veränderungsprozesse, engmaschige Begleitung und wirksame Kontrolle durch alle Gremien	14
4.3 Massnahme 2: Weiterführung der Kontrolle durch die GPK	15
4.4 Massnahme 3: Prüfung der Bildung einer Sozialversicherungsanstalt.....	15
4.5 Massnahme 4: Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente und Professionalisierung des Beteiligungsmanagements.....	15
4.6 Massnahme 5: Etablierung einer Change-Kultur innerhalb der Gesamtverwaltung.....	16
5. Stellungnahmen.....	17
5.1 Stellungnahme des Regierungsrats vom 10. April 2025.....	17
5.2 Stellungnahme der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn vom 11. April 2025.....	20
6. Schlussbemerkungen der Geschäftsprüfungskommission.....	21
7. Beschluss	22

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht gibt die Ergebnisse und Feststellungen des im Januar 2023 eingeleiteten Untersuchungsverfahrens der Geschäftsprüfungskommission (GPK) bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) wieder. Neben einer ausgemachten Fehleinschätzung der Lage auf verschiedenen Ebenen, die auf ungenügenden Datenerhebungen und Messinstrumenten ergründet, wurden bei der AKSO auch Mängel in der Unternehmensführung, Unternehmensorganisation, Unternehmenskultur, Arbeitsorganisation und im Personalbereich ausgemacht. Weitere Feststellungen gab es auch bezüglich der Führung und Beaufsichtigung der AKSO durch den Regierungsrat, die hauptsächlich auf ein nicht in allen Punkten etabliertes Beteiligungsmanagement im Sinne der Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinie) zurückzuführen sind. Der Bericht enthält auch verschiedene Empfehlungen: Nebst der konsequenten Umsetzung, Begleitung und Kontrolle des eingeleiteten Veränderungsprozesses bei der AKSO sieht die GPK auch Handlungsbedarf bezüglich deren Organisationsform, bei der Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements auf Stufe Regierungsrat und Verwaltung sowie im Bereich Etablierung einer Change-Kultur innerhalb der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf § 46 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24. September 1989 (KRG)¹ kann die Geschäftsprüfungskommission (GPK) Bericht erstatten über einzelne ihrer Tätigkeiten und Untersuchungen. Sie kann dabei Feststellungen treffen und Empfehlungen aussprechen. In diesem Sinne stellt das vorliegende Dokument eine Berichterstattung der GPK über die am 17. Januar 2023 eingeleitete Untersuchung betreffend Vorkommnisse bei der AKSO dar.

1.2 Parlamentarische Oberaufsicht im Allgemeinen

Gemäss Artikel 76 der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986 (KV)² übt der Kantonsrat die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe aus, die kantonale Aufgaben ausüben.

Der Fokus der Oberaufsicht liegt gemäss § 30^{bis} Abs. 3 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (GR KR)³ auf folgenden Aspekten:

- Rechtmässigkeit (Verfassungs- und Gesetzmässigkeit)
- Zweckmässigkeit (Angemessenheit getroffener Massnahmen, Effizienz bezüglich eingesetzter Mittel, Organisations- und Führungsstrukturen)
- Zielkonformität (Übereinstimmung mit dem Leitbild oder anderen politischen Programmen)
- Effektivität (Wirksamkeit der Verwaltungstätigkeit)

1.3 Parlamentarische Oberaufsicht bei der AKSO im Besonderen

Wie in dem bereits zitierten Artikel 76 KV sowie § 46 Absatz 1 KRG ausdrücklich festgehalten ist, überwacht die Geschäftsprüfungskommission (GPK) die Geschäftsführung der gesamten Verwaltung, einschliesslich *der anderen Träger öffentlicher Aufgaben nach Artikel 85 KV*. Die parlamentarische Oberaufsicht ist somit nicht ausschliesslich auf die Kernverwaltung beschränkt, sondern umfasst generell alle Träger und Trägerinnen öffentlicher Aufgaben.

Bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn handelt es sich um eine nach kantonalem Recht organisierte, von der kantonalen Kernverwaltung unabhängige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie erfüllt, neben Bundesaufgaben, vom Kanton übertragene Aufgaben in den Bereichen der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV, der individuellen Prämienverbilligung zur Krankenversicherung (IPV) und der Durchführung einer Familienausgleichskasse (§ 30 Abs. 1 des Sozialgesetzes vom 31.01.2007⁴). Aufgrund der Organisation nach kantonalem öffentlichem Recht sowie der Erfüllung kantonaler Aufgaben untersteht die AKSO grundsätzlich der Oberaufsicht des Kantonsrats, die durch die GPK ausgeübt wird.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt an die Unterstellung unter die parlamentarische Oberaufsicht ergibt sich aus der Zugehörigkeit des Personals der AKSO zum Gesamtarbeitsvertrag der Kantonalen Verwaltung (GAV) und dem Umstand, dass die AKSO zwar Arbeitgeberin, nicht aber Anstellungsbehörde ist.

Bei der parlamentarischen Oberaufsicht gegenüber der AKSO handelt es sich um eine sekundäre Aufsichtsverantwortung, die akzessorisch zur primären Aufsicht des Regierungsrats über die AKSO konzipiert ist. Dies bedeutet, dass der Fokus der parlamentarischen Oberaufsicht sich pri-

¹ BGS 121.1

² BGS 111.1

³ BGS 121.2

⁴ BGS 831.1

mär auf Handlungen des Regierungsrats richtet. Es steht dabei die Frage in Zentrum, wie der Regierungsrat seiner Führungs- und Aufsichtsverantwortung gegenüber der AKSO als kantonale Beteiligung nachgekommen ist.

Zu beachten ist allerdings, dass die parlamentarische Oberaufsicht im Krisenfall auch direkt bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt einschreiten kann – nämlich, wenn das gesetzes- und zweckkonforme Funktionieren in Gefahr steht (Rechtsgutachten «Umfang der Aufsicht und Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben im Kanton Bern» von Prof. Dr. Markus Müller und Dr. Ueli Friedrich vom 3. Mai 2021, N 99 f.). In diesem Sinne wurden im Rahmen des vorliegenden Verfahrens auch direkte Untersuchungshandlungen bei der AKSO durchgeführt.

1.4 Anlass zur Einleitung einer Untersuchung durch die GPK

Am 22. Dezember 2022 erreichte diverse Mitglieder der GPK ein mehrseitiges anonymes Schreiben aus der Belegschaft der AKSO. Darin wurde über unhaltbare Zustände bei der AKSO berichtet und es wurde um eine Intervention der GPK ersucht. Es wurden schwerwiegende Mängel im Tagesgeschäft (insbesondere: Pendenzensituation im Bereich der Ergänzungsleistungen), eine sehr hohe Unzufriedenheit und Fluktuation der Mitarbeitenden sowie grössere organisatorische Probleme geschildert. Zudem wurden der Führung der AKSO Defizite in Bezug auf die Organisation und die Handhabung von Leistungsfällen und der Behandlung der Mitarbeitenden zur Last gelegt.

An der Sitzung vom 17. Januar 2023 nahm die Geschäftsprüfungskommission das Schreiben zur Kenntnis und beschloss, eine aufsichtsrechtliche Untersuchung in Sachen «Vorkommnisse bei der AKSO» zu eröffnen.

1.5 Gegenstand der Untersuchung

Im Verlaufe der rund zweijährigen Untersuchung standen folgende Fragen und Themen im Fokus:

Fokus Regierungsrat: Wahrnehmung der Aufsichts- und Führungsverantwortung

- Wahrnehmung der verwaltungsinternen Aufsicht gegenüber der AKSO (primäre Aufsicht)
- Ausübung des Beteiligungsmanagements, insbesondere Einhaltung der PCG-Richtlinien
- Regelung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie der Rollen unter den Departementen
- Krisenintervention und Reaktion auf die aufgetretenen Probleme bei der AKSO

Fokus Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der AKSO: Wahrnehmung der Führungsverantwortung

- Wahrnehmung der gesetzlichen bzw. reglementarischen Aufgaben
- Ausübung der strategischen Führung, inkl. Kontrollmechanismen
- Vorhandene Instrumente und Massnahmen zur Überwachung des allgemeinen Geschäftsgangs
- Krisenintervention

Fokus AKSO: Gesetzmässigkeit der Aufgabenerfüllung im Bereich der Kantonalen Leistungen

- Allgemeines Bild zur Entwicklung der Pendenzen, der Falllast und der Bearbeitungszeiten
- Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben, insbesondere Bearbeitungsfristen
- Organisatorische Abwicklung des Tagesgeschäfts und Ausgestaltung der Arbeitsprozesse

Fokus AKSO: Prüfung von organisatorischen Mängeln

- Governance im Bereich Document-Management, Informatiksystem, Internes Kontrollsystem (IKS), Personalrecht
- Qualität und Umfang interner Richtlinien

Fokus AKSO: Prüfung von Unregelmässigkeiten bei der Personalsituation

- Allgemeines Bild bezüglich Fluktuationen und krankheits- oder unfallbedingten Absenzen
- Einhaltung der arbeitsvertraglichen Fürsorgepflicht
- Ordnungs- und Rechtmässigkeit der vorhandenen Prozesse (Einhaltung GAV)

2. Durchgeführte Untersuchungshandlungen der GPK

2.1 Ablauf der Untersuchung

Die Geschäftsprüfungskommission eröffnete das Untersuchungsverfahren am 17. Januar 2023, nachdem einzelne Mitglieder anonyme Schreiben erhielten, in denen Schilderungen über gravierende Zustände bei der AKSO gemacht wurden (siehe zuvor Ziff. 1.4). Nach ersten Abklärungen betreffend Zuständigkeiten (Abgrenzung zwischen Bundes- und kantonaler Aufsicht) und den Untersuchungsinstrumenten gegenüber verselbständigten Verwaltungseinheiten führte die GPK verschiedene Untersuchungshandlungen durch, indem sie Personen befragte und Dokumente editierte. Zusätzlich beauftragte die GPK die Kantonale Finanzkontrolle (KFK) mit der Durchführung einer Sonderprüfung und einer Berichterstattung gegenüber der Kommission.

Als Meilensteine sind folgende Termine zu nennen: Am 10. Januar 2024 lag der Bericht der Sonderprüfung vor, der verschiedene Feststellungen und Empfehlungen gegenüber der AKSO enthält. Am 1. Mai 2024 eröffnete die GPK gegenüber dem Regierungsrat verschiedene Feststellungen und sprach diverse Empfehlungen für Massnahmen aus. Am 17. Januar 2025 führte die GPK, nach einer Nachrevision durch die Kantonale Finanzkontrolle, abschliessende Abklärungen zur aktuellen Situation, Entwicklung und zum Umsetzungsgrad der Massnahmen. Diese Erkenntnisse bilden die Basis des vorliegenden Berichts, der von der GPK am 25. März 2025 beschlossen wurde.

Zusätzlich zu diesem Bericht verfolgt die GPK die Situation weiterhin eng: Sie lässt sich bis auf weiteres monatlich von der AKSO über die aktuelle Situation der Entwicklung der Fallzahlen und Bearbeitungsdauern in den einzelnen Bereichen, zur Situation in der IT und beim Personal unterrichten. Zudem ist eine weitere Rechenschaftsablage zur Entwicklung durch den Regierungsrat und die Spitze der AKSO für November 2025 vorgesehen.

2.2 Eingeholte Auskünfte (mündliche Anhörungen/Befragungen; schriftliche Stellungnahmen)

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung führte die GPK als Gesamtkommission mündliche Befragungen mit folgenden Personen durch bzw. holte schriftliche Auskünfte oder Stellungnahmen ein:

- 18.03.2023: Schriftliche Auskunft beim Personalamt betr. allfälligen Interventionen aufgrund von Fluktuationen und Absenzen sowie der Einhaltung von personalrechtlichen Vorgaben, insbesondere der arbeitsrechtlichen Fürsorgepflicht
- 01.06.2023: Befragung von Urs Hammel (Chef Personalamt) betr. allfälliger Interventionen bei der AKSO und Beurteilung der personellen Situation

- 16.06.2023: Schriftliche Auskunft beim Volkswirtschaftsdepartement (VWD) betr. Wahrnehmung der verwaltungsinternen Aufsicht über die AKSO, insbesondere zu allfälligen eingegangenen aufsichtsrechtlichen Anzeigen und deren Behandlung, betr. der Kontrolle der Einhaltung des GAV, der korrekten Aufgabenerfüllung und der korrekten Projektführung
- 16.06.2023: Schriftliche Auskunft beim VR der AKSO betr. Wahrnehmung der Führungsverantwortung in der aktuellen Situation (insbesondere Einschätzung der Lage und bisher getroffener Massnahmen), betr. formulierter Massnahmen und Kontrollmechanismen bzgl. Einhaltung des GAV, Personalsituation, betr. Aufgabenerfüllung und Projektführung
- 04.07.2023: Befragung von Brigit Wyss (Regierungsrätin, Vorsteherin VWD), Peter Studer (Departementssekretär VWD) und Peter Brügger (damaliger Vize-VR-Präsident der AKSO) zu den Themen aus dem Fragekatalog vom 16.06.2023
- 07.07.2023: Schriftliche Auskünfte bei Peter Brügger (damaliger Vize-VR-Präsident) zu Revisionsberichten, Prozessbeschrieben, Fallzahlen und Projektberichten
- 02.08.2023: Schriftliche Auskünfte bei Urs Hammel betreffend Fällen von arbeitsplatzbezogener Arbeitsunfähigkeit
- 24.10.2023: Befragung von Brigit Wyss, Peter Studer und Peter Brügger (damaliger interimistischer VR-Präsident) zu den Erkenntnissen aus dem Zwischenbericht der Kantonalen Finanzkontrolle
- 29.01.2024: Schriftliche Auskünfte beim VWD betr. Einschätzung und Feststellungen der Kantonalen Finanzkontrolle und den vom Departement geplanten Massnahmen
- 26.03.2024: Befragung von Brigit Wyss und Peter Studer zu den Feststellungen der Kantonalen Finanzkontrolle und den geplanten Massnahmen
- 01.05.2024: Schriftliche Auskunft beim VWD betr. Feststellungen der GPK und empfohlenen Massnahmen der GPK
- 27.08.2024: Befragung von Brigit Wyss und Peter Studer zu den Feststellungen der GPK und den von der GPK empfohlenen Massnahmen
- 09.01.2025: Schriftliche Auskunft beim VWD betr. Erkenntnissen aus der Nachrevision der KFK
- 21.01.2025: Befragung von Brigit Wyss und Peter Studer, Rodolphe Dettwiler (VR-Präsident AKSO), Andy Ryser (Geschäftsleiter AKSO) betr. aktueller Situation, Umsetzungsstand der eingeleiteten Massnahmen und den Erkenntnissen aus der Nachrevision der KFK

2.3 Beigezogene Dokumente

Zusätzlich zu den mündlichen Befragungen und schriftlich eingeholten Auskünften editierte die Kommission folgende Unterlagen:

- Revisionsberichte der AKSO
- Diverse Prozessbeschriebe der AKSO und beim VWD
- Diverse Reportings zur Entwicklung der Fallzahlen bei der AKSO
- Projektdokumentationen (insbesondere Projekt Move) bei der AKSO
- Unterlagen der Krankentaggeldversicherung zu Fällen mit arbeitsplatzbezogener Arbeitsunfähigkeit beim Personalamt
- Monatliche Reports der AKSO zur aktuellen Situation, der Entwicklung der Fallzahlen und Bearbeitungsdauern in den einzelnen Bereichen, zur Situation in der IT und beim Personal

2.4 Sonderprüfung durch die Kantonale Finanzkontrolle

Am 17. Januar 2023 beauftragte die GPK die KFK, Abklärungen bei der AKSO durchzuführen. Am 1. Juni 2023 verabschiedete die Kommission den Auftrag an die KFK, die Abklärungen in Form einer Sonder-Finanzaufsichtsprüfung durchzuführen. Im Fokus der Prüfung stand das Herstellen von Klarheit und Transparenz. Die Prüfungsergebnisse sollten zudem auch den Führungsverantwortlichen als Hilfestellung und Entscheidungsgrundlage dienen.

Die KFK erstattete der GPK am 24. Oktober 2023 einen mündlichen Zwischenbericht. Am 10. Januar 2024 legte die KFK den Bericht zur Sonderprüfung vor, welcher in der Kommission am 23. Januar 2024 vorgestellt wurde. Am 13. Dezember 2024 erschien ein Bericht über die Nachrevision, welcher die GPK am 21. Januar 2025 behandelte. Alle wesentlichen Erkenntnisse aus diesem Bericht bilden Teil der Feststellungen der GPK und sind – neben eigenen Erkenntnissen und Beobachtungen der Kommission – in die nachfolgenden Feststellungen und Empfehlungen mitgeflossen.

3. Feststellungen und Erkenntnisse

3.1 Einleitung

Gemäss § 46 Abs. 2 und § 50 KRG trifft die Geschäftsprüfungskommission Feststellungen und kann Empfehlungen aussprechen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchungen ist die GPK zu folgenden Feststellungen und Erkenntnissen gelangt.

3.2 Verkennung des Ausmasses und der Tragweite der Feststellungen aus dem Bericht «Egger, Dreher und Partner AG»

Aufgrund einer bereits in den Jahren 2014/2015 vorherrschenden kritischen Pendenzen-situation beauftragte das VWD das Unternehmen «Egger, Dreher und Partner AG», eine Überprüfung des EL-Prozesses und der Führungsinstrumente in der AKSO zu erstellen. In dem im Jahr 2017 erschienenen Bericht wurden verschiedene Handlungsfelder identifiziert und Massnahmen formuliert. Aus dem damaligen Bericht ergab sich unter anderem, dass die Pendenzen-situation nicht auf singuläre Ereignisse (z.B. Gesetzesanpassungen, IT-Umstellungen, Krankheitsfälle, Gesuchsanstiege, etc.) zurückzuführen ist, sondern auf strukturelle Probleme, die angegangen werden müssen.

Bei der Nachbereitung des Berichts durch den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung wurden die Feststellungen und Erkenntnisse des Berichts offenbar grob unterschätzt. So wurde nicht erkannt, dass tiefgreifende strukturelle Probleme vorhanden sind, die auf allen Ebenen zu thematisieren und zu behandeln sind. Es blieb stattdessen bei einem Delegieren von einzelnen Massnahmen seitens des VR an die Geschäftsleitung, ohne jedoch die Umsetzung und die Effektivität der Massnahmen im Anschluss jemals zu kontrollieren oder näher zu thematisieren.

Dies führte einerseits dazu, dass die im Bericht empfohlenen Massnahmen nicht adäquat abgearbeitet wurden. Andererseits konnte sich dadurch auf allen Ebenen – sei es auf Stufe Belegschaft, Kader, Geschäftsleitung, Verwaltungsrat, Regierung – kein Bewusstsein entwickeln, dass die Situation ohne wirksame Massnahmen angespannt ist und nachhaltige Reformen notwendig sind, die verschiedene Arbeiten erforderten, wie eine aktive Auseinandersetzung von Seiten der Belegschaft, den Einbezug der Mitarbeitenden zum Anstossen von Verbesserungsprozessen, ein Kulturwandel im Unternehmen, Leadership beim Kader und eine laufende Prüfung und Evaluierung der Massnahmen auf der höchsten Führungsebene.

Dadurch herrschte zu lange der Eindruck vor, dass ein Anstieg der Pendenzen jeweils nur eine erklär-bare Folge eines vorübergehenden Piks ist, der sich wieder einpendelt und auf äussere

Faktoren (z.B. IT-Umstellungen, Gesetzesrevisionen, unerwarteter Gesuchsanstieg) zurückzuführen ist und sich die Situation wieder von selbst einpendeln wird. Dies führte auch dazu, dass einzelne Feststellungen des Berichts «Egger, Dreher und Partner AG» noch heute Gültigkeitscharakter haben.

Kurzum: Auf allen Ebenen fehlten die zu erwartende Sensibilität und das notwendige Bewusstsein für das Ausmass der Situation und das Erfordernis von wirkungsvollen Massnahmen.

3.3 Unzureichende Erhebung von Informationen über die Geschäftslage

Nicht nur die Situation und die vorhandenen Probleme der Jahre 2014/2015 wurden verkannt bzw. nicht richtig eingeschätzt, sondern auch die nachfolgenden Entwicklungen. Zurückzuführen ist dies auf fehlende Messinstrumente und Reportings, die notwendig gewesen wären, um die aktuelle Geschäftslage überhaupt einschätzen zu können. Die zur Beurteilung der Unternehmenssituation notwendigen bzw. relevanten Informationen waren somit nicht vorhanden.

Zu erwähnen ist insbesondere, dass es keine Erhebungen und Kennzahlen zu Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten gab. Auch die Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben (insbesondere Bearbeitungsfristen) wurden nicht systematisch erhoben. Es fehlten damit wesentliche und aussagekräftige Zahlen, um den Gesuchs- und Pendenzenberg besser abbilden und die Lage einschätzen zu können und gestützt darauf Massnahmen zu definieren und zu intervenieren.

Das Manko einer ungenügenden Daten- und Informationsgrundlage zog sich durch verschiedene Ebenen: So war das Quartalsreporting der Geschäftsleitung zu Handen des Verwaltungsrats ungenügend. Der Verwaltungsrat – und ab 2021 auch die Regierung als Eignerin – konnte sich somit nie ein Bild über die aktuelle Situation machen. Zusätzlich fehlten den Führungskräften vollständige oder wirksame Produktivitätskennzahlen, welche für eine aktive Steuerung der Geschäftsprozesse und eine effiziente Bewirtschaftung der Fälle notwendig gewesen wären.

Fazit: Es fehlte ein im Versicherungsbereich wichtiges Führungs- und Steuerungsinstrument. Dieses Manko verunmöglichte sowohl eine wirksame Führung wie auch Aufsicht über das Unternehmen sowie eine wirksame Steuerung und Bewirtschaftung des Tagesgeschäfts. Es fehlten relevante Informationen, um die Lage zu erkennen, gewisse Entwicklungen rechtzeitig vorwegzunehmen und angemessen zu handeln. Dies führte dazu, dass das Ausmass negativer Entwicklungen zu spät erkannt wurde.

3.4 Mängel in der Unternehmensführung der AKSO

Eine Folge der fehlenden Datengrundlage sind Mängel in der Unternehmensführung: Aufgrund fehlender Messgrössen waren die Kontroll- und Überwachungsmechanismen von Seiten Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ungenügend. Entsprechend konnten keine der Situation angemessenen Massnahmen getroffen werden, weil kein aussagekräftiges datengestütztes Bild der Situation vorhanden war. Entsprechend fehlten in der Unternehmensführung (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) auch ein wirksames und systematisches Überwachungsinstrument und eine Pendenzenbewirtschaftung mit klarer Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Umsetzungsfristen.

Als Folge davon fokussierte sich der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung in Zusammenhang mit Rückständen in der Fallbearbeitung auf den Personalaufbau. In Verkennung des Ausmasses der Lage erfolgte keine Ursachenergründung und keine Analyse von weiteren Massnahmen und nachhaltigen Lösungen zu Prozessoptimierungen.

Unklar bzw. nicht mehr eruierbar ist, in welchem Umfang der Regierungsrat vom Verwaltungsrat bzw. der Geschäftsleitung aktiv weitere Informationen und Daten zum Tagesgeschäft einforderte und ob allenfalls gewisse solcher – aufgrund von Datenlücken –

notwendigen Informationen seitens der Geschäftsleitung zu positiv dargestellt wurden oder vom Verwaltungsrat falsch interpretiert wurden. Unklar und nicht eruierbar ist, inwieweit sich der Verwaltungsrat zu sehr auf Aussagen der Geschäftsleitung zu Bereichen, wo keine Daten vorhanden waren, verlassen hatte.

Das Informationsmanko wurde auch dadurch verschärft, dass ein Beschwerdemanagement gänzlich fehlte: Es gab keine systematische Aufnahme und Auswertung von Reklamationen. Damit fehlte ein weiterer Indikator für die Führung und Aufsicht, der Aufschlüsse über die aktuelle Lage hätte geben können. Als Folge davon wurden offenbar von der Unternehmensführung bestimmte Reputationsrisiken falsch bewertet: Die entstandenen und falsch bewerteten Reputationsschäden hatten nachteilige Folgen auf das Tagesgeschäft, indem Leistungsbeziehende misstrauischer wurden und eine Vielzahl von Anfragen generierten. Zudem geriet die AKSO in ein schlechtes Licht und war in einer Situation des Personalmangels bei potenziellen Arbeitnehmenden unattraktiv.

Aus den Ergebnissen der Untersuchung geht jedoch auch hervor, dass der Verwaltungsrat durchaus die Bereitschaft manifestierte, in der Krisensituation Leadership zu übernehmen: Es war also nicht so, dass man nicht hinschauen wollte, sondern man konnte nicht, weil erhebliche Daten und Informationen nicht vorhanden waren, die für die Erhebung von adäquaten Massnahmen notwendig gewesen wären.

3.5 Mängel in der Unternehmensorganisation und Unternehmenskultur der AKSO

Innerhalb der Unternehmensorganisation zeigte sich an verschiedenen Stellen kleinere Unregelmässigkeiten. Diese waren darauf zurückzuführen, dass notwendige Handlungen nicht vorgenommen wurden: So wurden die Massnahmen aus einem Information Security Audit nicht umgesetzt. Die Massnahmen betrafen Verantwortlichkeiten und Festlegung von Rollen sowie die systematische und laufende Erhebung und Beurteilung von ICT-Risiken. Zudem gab es Handlungsbedarf im Bereich des Rollen- und Berechtigungskonzepts bezüglich Systemzugängen.

Ebenfalls wurde ein Projekt zur Etablierung eines systematischen IKS sistiert.

Handlungsbedarf wurde weiter auch aufgrund von Mängeln im bestehenden IKS erkannt. Weiter wurde bei EL-Neuanmeldungen zeitweise keine periodische Stichprobenkontrolle durchgeführt, die für eine laufende Qualitätssicherung elementar gewesen wäre.

Beim Rechtsdienst zeigte sich, dass die periodischen Schnittstellensitzungen ausgesetzt wurden und zudem die Positionierung, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des Rechtsdienstes nur ungenügend geregelt sind.

Auszumachen war weiter eine fest verankerte «alte Unternehmenskultur», welche grundlegender Veränderungen bedarf und sich auf allen Ebenen zeigte. Dazu gehören insbesondere mangelndes Verantwortungsbewusstsein und Mitdenken, keine gelebte Fehlerkultur, Problemtrance statt Lösungsorientierung, Schönreden von unschönen Situationen, Reden statt Entscheiden und Umsetzen.

Bei diesen Feststellungen im organisatorischen und kulturellen Bereich handelt es sich nicht um Problemfelder, die zum Anstieg des Pendenzenbergs führten, sondern sind die Folge davon: Aufgrund des Pendenzenbergs und der Krisensituation mussten bestimmte Handlungen ausgesetzt werden. Dadurch erhöhen sich die Unternehmensrisiken für die bereits angeschlagene AKSO.

3.6 Mängel in der Arbeitsorganisation (überholte Arbeitsprozesse) bei der AKSO

Im Rahmen der GPK-Untersuchung kamen verschiedene Schwachstellen im Bereich der Dossierbearbeitung und Geschäftsabwicklung zum Vorschein: Neben den bereits angesprochenen Problemen der ungenügenden Datenerhebung und von unwirksamen Messinstrumenten, die für eine effiziente Bewirtschaftung erforderlich gewesen wären, zeigte sich ein grösseres Optimierungspotential bei den Prozessen, das nicht angegangen wurde.

Insbesondere fehlte eine wirksame Triage der eingegangenen Gesuche mit Vollständigkeitsprüfung der Unterlagen und Priorisierung der Dossier. Dies führte dazu, dass zu viel Zeit verging, bis ein Dossier erstmals zur Hand genommen wurde – und somit allenfalls fehlende Unterlagen nachgefordert werden konnten.

Ebenfalls zeigte sich, dass ein Mehraufwand in der Fallbearbeitung entstand, weil strenge interne Vorgaben punkto Prüfungstiefe und Detaillierungsgrad bestanden, die weit über die gesetzlichen Vorgaben hinausgingen und gar nicht notwendig gewesen wären. Zudem fehlte eine nachvollziehbare kriterienbasierte Fallzuteilung.

Ein wesentlicher Mangel kann weiter in der fehlenden bzw. verpassten Anpassung der internen Prozesse im Zuge der Einführung des neuen Informatiksystems AKIS ausgemacht werden. Es handelt sich dabei um den Wechsel der früheren IGS-Sozialversicherungslösung zu einer neuen Standardlösung im Sozialversicherungsumfeld. Obwohl bei der Projektführung und Projektabwicklung keine Mängel festgestellt wurden, brachte die Einführung der neuen Software – im Unterschied zu anderen Kantonen – keinen Effizienzgewinn im Tagesgeschäft. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass eine Prüfung und Anpassung von Fachprozessen im Zuge der IT-Umstellung nicht vorgenommen wurden. Anders ausgedrückt: Die bestehenden Prozesse sind nicht auf die neue Applikation angepasst.

Nebst den personellen Problemen (nachfolgend Ziff. 3.7) sind die bei den Arbeitsprozessen ausgemachten Schwachstellen und Problemfelder ein Grund für die lange Bearbeitungsdauer (bis zu 50 Tage, bis erstmals ein Dossier in die Hand genommen wird, bei Neuanmeldungen bis 70 Tage zur ersten Durchsicht) und die Nicht-Einhaltung gesetzlicher Fristen.

3.7 Anhaltende Probleme im Personalbereich der AKSO

Grössere Probleme zeigten sich auch im Personalbereich. Diese Problemfelder wirken sich wesentlich auf die Stabilität bei der Erbringung des Tagesgeschäfts aus. Nebst den ausgemachten Problemen bei den Arbeitsprozessen sind sie ein wesentlicher Grund für festgestellte Mängel bezüglich Bearbeitungsdauer und die hohe Anzahl penderter Fälle.

So liegt die festgestellte Fluktuation bei der AKSO um 20 % höher als in der Verwaltung (Nettofluktuation: 17 %; Bruttofluktuation: 20 %; 78 Austritte und 90 Eintritte zwischen 01/2021 und 09/2023). Dies ist insofern problematisch, als es durch die Austritte zum Verlust von Fachwissen kommt, das wieder aufgebaut werden muss. Zudem werden zusätzliche Ressourcen für die Einarbeitung notwendig und es besteht das Risiko möglicher Fehlbesetzungen.

Die krankheits- und unfallbedingten Absenzen liegen bei der AKSO um 60 % höher als in der Verwaltung (140.5 Stunden bzw. 17 Arbeitstage pro 1 FTE pro Jahr; 46 Mitarbeitende die mindestens 1 Monat oder länger ausgefallen sind). Die Personalausfälle führten dazu, dass personelle Ressourcen im Tagesgeschäft fehlten und sich die Pendenzen-situation verschärfte.

Ebenfalls wurden innerhalb der AKSO zwischenmenschliche Konflikte ausgemacht. Ausfluss davon ist auch ein auffälliger Wert von arbeitsplatzbezogenen Arbeitsunfähigkeiten. Das nicht sonderlich gute Arbeitsklima wirkte sich negativ auf die Produktivität aus und die negative Grundstimmung verunmöglichte Innovationen und Verbesserungen im Tagesgeschäft.

Im Unternehmen fehlte eine Fehlerkultur und eine Kultur des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses: Dadurch wurden Verbesserungen, die zur Optimierung von Arbeitsprozessen führen, gar nicht erst angestossen. Ein wichtiger Faktor für den Abbau der Arbeitslast bzw. des Pendenzenbergs war somit nicht vorhanden.

Weiter konnte im Personalbereich festgestellt werden, dass nicht überall die Vorgaben Gleitzeitsaldo und Ferienübertrag eingehalten werden – und die AKSO in diesem Bereich nicht ganz complied war.

3.8 Unzureichende Etablierung der Prozesse der PCG-Richtlinie auf Seiten Verwaltung

Mit RRB 2021/857 vom 14. Juni 2021 wurde die Ausgleichskasse den PCG-Richtlinien unterstellt. Daraus ergibt sich ein standardisierter Führungs- und Aufsichtsprozess des Regierungsrats gegenüber der AKSO: Unter anderem ist eine Eigentümerstrategie zu formulieren. Jährlich ist ein Reporting mit einem vorgegebenen Mindestinhalt zu erheben. Ebenfalls ist jährlich ein Eignerggespräch zu führen, das einen fest vorgegebenen Gesprächsraster hat.

Es zeigte sich, dass die Führung der AKSO nach den Vorgaben der PCG-Richtlinien und die Umsetzung der weiteren Bestimmungen der PCG-Richtlinien während der Krisensituation noch nicht vollständig implementiert waren. So lag eine Eigentümerstrategie erst im Entwurf vor. Die Eignerggespräche sind nicht nach der PCG-Richtlinie durchgeführt worden. Ebenfalls zeigte sich, dass die Zuständigkeiten und Rollen innerhalb der Kantonalen Verwaltung unklar waren: Der Kanton tritt in Zusammenhang mit der AKSO gleichzeitig in der Rolle als Leistungsbesteller, als Aufsichtsbehörde und als Eigner auf. Die Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Departemente erwies sich in der Praxis als ungenügend und Detailfragen blieben offen.

3.9 Fazit

Eine Falscheinschätzung des Berichts «Egger, Dreher & Partner AG» vom 2017 sowie eine fehlende Datenerhebungen, die aussagekräftige und relevante Informationen zur allgemeinen Lage der AKSO zuließen, führten dazu, dass der Handlungsbedarf bei der AKSO über Jahre falsch eingeschätzt und verkannt wurde: Strukturelle Probleme wurde nicht erkannt bzw. angegangen. Dadurch wurden – aufgrund der realen Situation notwendige – adäquate Lösungen und nachhaltige Massnahmen gar nicht erst entwickelt. Dies führte dazu, dass Zusatzbelastungen wie Gesetzesänderungen, Systemumstellungen, Personalmutationen, jeweils zu einer Krise führten, bei der nur noch reagiert werden konnte. Die Situation spitzte sich jeweils aufgrund von durch die Krisensituation ausgelösten Absenzen und Abgängen noch weiter zu. Zudem konnte der Lage nicht begegnet werden, weil einerseits eine der Situation angemessene Führung verunmöglicht war, weil wirksame Steuerungs- und Kontrollmechanismen fehlten. Andererseits behinderten strukturelle Mängel in der Arbeitsorganisation, insbesondere fehlende etablierte Optimierungsprozesse und eine Sensibilität für Ineffizienzen, dass die Arbeitslast abgetragen werden konnte. Dies erklärt es auch, weshalb die Probleme über Jahre immer wieder von Neuem auftraten.

4. Empfehlungen

4.1 Bisherige Entwicklungen und aktueller Stand von eingeleiteten Massnahmen

Erfreulicherweise wurde von Seiten der Verantwortlichen (Regierungsrat und Fachdepartement; heutiger VR; Interims-Geschäftsleitung und heutige Geschäftsleitung) der Handlungsbedarf erkannt. Seit Beginn der Untersuchung hat sich einiges getan – nicht zuletzt auch aufgrund der Feststellungen und Interventionen der GPK und der KFK sowie der personellen Rochaden: So wurden zwischenzeitlich ein reichhaltiger Strauss von verschiedensten nachhaltigen Massnahmen umgesetzt und implementiert. Die personelle Neubesetzung von Schlüsselpositionen hat zudem dazu geführt, dass auch grössere Veränderungen bereits umgesetzt werden konnten. Dies zeigte sich insbesondere im Rahmen der im Dezember 2024 durchgeführten Nachrevision durch die Kantonale Finanzkontrolle, wo festgestellt werden konnte, dass die im Januar 2024 festgestellten Schwachstellen und Problemfelder grösstenteils gelöst sind.

Bildlich gesprochen wurde die dringend notwendige Kurskorrektur vorgenommen, um das Schiff «AKSO» vor dem Auflaufen zu bewahren. Nun muss der neu eingeschlagene Kurs mit der erforderlichen Hartnäckigkeit und Geduld weiterverfolgt werden. Aufgrund der Versäumnisse der Vergangenheit – bzw. des falsch eingeschlagenen Kurses – ist das Ziel noch weit entfernt und der Weg dahin lang. Entsprechend muss ein Zurückrudern vermieden werden und es muss mit voller Kraft in die neu eingeschlagene Richtung gefahren werden. Auch ist nach wie vor bei den Verantwortlichen (bzw. beim «Captain») grosser Elan und Leadership notwendig, weil noch immer Gegenwind herrscht und die «Motorleistung» – aufgrund von noch fehlenden personellen Ressourcen bzw. nicht erfolgten Stellenbesetzungen – noch nicht voll vorhanden ist.

Aus diesem Grund zielen die vorliegenden Empfehlungen primär auf die Sicherstellung der konsequenten Umsetzung der erarbeiteten und teils implementierten Massnahmen ab. Zusätzliche, d.h. weitergehende als die bisher eingeleiteten Massnahmen braucht es aus Sicht der GPK nur punktuell in Einzelbereichen. Dies betrifft insbesondere Problemfelder, die Anhaltspunkte enthalten, die über spezifische Schwierigkeiten bei der AKSO hinausgehen und bei denen aus Sicht der GPK generelle «Learnings» für die gesamte Kantonsverwaltung bestehen.

4.2 Massnahme 1: Konsequente Umsetzung der eingeleiteten Veränderungsprozesse, engmaschige Begleitung und wirksame Kontrolle durch alle Gremien

Im Unterschied zur Situation im Jahr 2017 soll es im Jahr 2025 nicht bei Feststellungen und einem Bericht bleiben, der ad acta gelegt wird. Vielmehr muss bei allen Involvierten ein Bewusstsein entwickelt werden für den Schweregrad der festgestellten Probleme, das Ausmass des Veränderungsbedarfs und dessen Dringlichkeit. Dieses Bewusstsein muss auf allen Stufen vorhanden sein: Auf Seiten der Mitarbeitenden, indem sie Verbesserungsprozesse proaktiv anstossen bzw. dabei aktiv mitwirken. Auf Seiten der Führungskräfte und des Kaders, indem sie die Geschäftsprozesse effizient bewirtschaften und Optimierungen sowie Best Practice Ansätze im Arbeitsalltag proaktiv anstossen. Auf Seiten der Geschäftsleitung, indem die Gesamtsituation laufend durch aussagekräftige Datenerhebungen analysiert und die Effektivität der eingeschlagenen Massnahmen im Sinne eines iterativen Prozesses laufend optimiert wird. Auf Seiten des Verwaltungsrats, indem auf strategischer Ebene klare und messbare Vorgaben zur aktuellen Situation und zur Unternehmensentwicklung gemacht werden, effektive und aussagekräftige Mess- und Kontrollinstrumente implementiert werden, die Zielerreichung laufend gemessen wird und Interventionen bei Nicht-Erreichung der Ziele stattfinden. Im Sinne eines Top-Down-Ansatzes sollten Verwaltungsrat und Geschäftsleitung zudem den Veränderungsprozess aktiv vorleben. Auch sollten sie ihre Haltung und Erwartungen den Führungskräften und den Mitarbeitenden gegenüber klar kommunizieren. Auf Stufe Verwaltungsrat und Regierungsrat sollte weiter ein Kriseninterventionsmechanismus etabliert werden, so dass insbesondere Kommunikationsmassnahmen besser eingespielt sind. Von Seiten des Gesamtregierungsrats wird erwartet, dass er im

Rahmen des Beteiligungsmanagements der AKSO laufend klarere Vorgaben macht (insbesondere bezüglich der Eignerstrategie), den Zielerreichungsgrad effektiv kontrolliert und gegebenenfalls angemessen interveniert.

4.3 Massnahme 2: Weiterführung der Kontrolle durch die GPK

Auch für die GPK ist die Arbeit noch nicht abgeschlossen: Zwar wurden aus Sicht der GPK die Schwachstellen und Problemfelder «schonungslos» aufgedeckt, entsprechende nachhaltige Massnahmen definiert und zwischenzeitlich grossmehrheitlich im operativen Geschäft implementiert. Jedoch braucht es noch Zeit, bis die Massnahmen spürbare Wirkung zeigen und die Ergebnisse sichtbar werden. Aus diesem Grund erwartet die GPK weiterhin im bisherigen Umfang – bis mindestens Ende Jahr – von der AKSO monatliche Reports zur aktuellen Situation, zu der Entwicklung der Fallzahlen und den Bearbeitungsdauern in den einzelnen Bereichen, zur Situation in der IT und beim Personal. Der Krisenfall bei der AKSO ist noch nicht abgeschlossen, weshalb auch eine verstärkte parlamentarische Oberaufsicht fortbesteht.

Sobald der jetzige Krisenfall vorüber ist, soll es im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht neu ein jährliches Reporting der AKSO-Spitze und des zuständigen Departements geben: So soll sich ein parlamentarisches Organ selbst ein Bild über den Erreichungsgrad der strategischen Ziele sowie den Allgemeinzustand der Unternehmung verschaffen können. Im Rahmen eines institutionalisierten Prozesses soll das Parlament (bzw. seine Organe) die Möglichkeit haben, direkte Auskünfte von den Schlüsselpersonen zu erhalten und es soll auch Rechenschaft über einzelne Themen verlangen können.

4.4 Massnahme 3: Prüfung der Bildung einer Sozialversicherungsanstalt

Im Rahmen des Umsetzungs- und Kontrollprozesses der eingeleiteten Massnahmen ist auch zu prüfen, ob sich der eingeschlagene Veränderungsprozess in den bestehenden Strukturen adäquat umsetzen lässt – oder ob hierfür zusätzlich tiefgreifendere organisatorische Veränderungen notwendig sind. Zu denken ist etwa an die Überführung der heutigen AKSO in eine Sozialversicherungsanstalt nach dem Vorbild anderer Kantone.

4.5 Massnahme 4: Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente und Professionalisierung des Beteiligungsmanagements

Seit dem Regierungsratsbeschluss RRB Nr. 2021/857 vom 14.06.2021 ist die AKSO den PCG-Richtlinien unterstellt. Sie unterliegt damit aufsichts- und führungstechnisch spezifischen Regeln und Mechanismen. Die in diesem Einführungszeitraum einsetzende Krise der AKSO hat gezeigt, dass die zuständigen Kantonalen Stellen diesbezüglich noch nicht auf einem Stand waren, um im Krisenfall gemäss den PCG-Richtlinien vorzugehen. Insbesondere fehlte zu lange eine Eignerstrategie und die Eignerggespräche wurden nicht nach den Vorgaben der PCG-Richtlinien geführt.

Zusätzlich zeigte sich, dass die Rollen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unter den einzelnen Departementen nicht geklärt sind. Die Abgrenzungen der gleichzeitigen Rollen des Kantons als Leistungsbesteller, Aufsichtsbehörde und Eigner sind ungenügend. Ebenfalls nicht klar ist die Rolle des Personalamts bezüglich der Sicherstellung der Einhaltung der personalrechtlichen Bestimmungen. Entsprechend sind diese Zuständigkeiten zu klären, zu verschriftlichen und entsprechende Prozesse sind zu erarbeiten und zu implementieren.

Generell entsteht in der GPK der Eindruck, dass die wirksame Umsetzung der PCG-Richtlinie im Kanton Solothurn harzt: Es fehlt an notwendigen Erfahrungen und Knowhow. Entsprechend besteht in diesem Bereich ein Nachholbedarf: Die PCG-Richtlinie und die darin vorgesehenen Mechanismen müssen in der Verwaltung etabliert werden, entsprechendes Wissen muss aufgebaut werden und Prozesse institutionalisiert werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, in welchem

Umfang eine Zentralisierung des Beteiligungsmanagements sinnvoll ist. Zu prüfen ist weiter, inwieweit die PCG-Richtlinien eine genügende Regulierung bilden oder ob ein Beteiligungsgesetz nach dem Vorbild anderer Kantone notwendig ist.

Weil eine starke Führung und Beaufsichtigung der Beteiligungen aus Sicht der GPK eine wesentliche Bedeutung für den Kanton hat, wird hierzu ein externes Gutachten durch die GPK in Auftrag gegeben. Dieses wird koordiniert werden mit der vom Regierungsrat bereits in diesem Bereich initiierten externen Untersuchung, die ebenfalls auf eine umfassende Überprüfung der Situation und die Erarbeitung von entsprechenden Konzepten und Prozessen abzielt.

4.6 Massnahme 5: Etablierung einer Change-Kultur innerhalb der Gesamtverwaltung

Bei der AKSO zeigte sich ein Phänomen, das auch in anderen Bereichen der Kantonalen Verwaltung von Bedeutung sein könnte: Es wurden sehr viele Mittel in ein neues IT-System gesteckt und das Projekt war dank massgeblicher externer Unterstützung sehr erfolgreich. An das Projekt waren zudem hohe Erwartungen geknüpft, insbesondere weil die Lösung bereits in anderen Kantonen erfolgreich im Einsatz stand. Trotzdem konnte sich die neue Softwarelösung im Tagesgeschäft und Arbeitsalltag nicht bewähren: Statt des erhofften Effizienzgewinns zeigten sich Probleme.

Dieses Beispiel ist augenscheinlich dafür, dass «bloss» ein IT-Projekt verwirklicht wurde, nicht jedoch ein «Digitalisierungsprojekt» oder «Transformationsprojekt» mit Beteiligung aller Involvierten. Am Ende des Tages gab es zwar eine den modernsten Ansprüchen genügende Softwarelösung, die AKSO war jedoch nicht bereit, diese adäquat zu nutzen und im Arbeitsalltag gewinnbringend einsetzen zu können.

Es fehlte somit ein Change- und Transformationsprojekt: Es gab kein etabliertes Verfahren, Prozesse neu zu denken; stattdessen wurde arbeitstechnisch in bestehenden alten Abläufen verharrt, auf welche die vorhandene IT-Lösung nicht mehr abgestimmt ist. Es fehlte eine Kultur eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, die es ermöglicht, Prozesse proaktiv zu hinterfragen, laufend zu optimieren und neue technische Möglichkeiten grösstmöglich zu nutzen. Insbesondere mit Blick auf künftige Möglichkeiten von Künstlicher Intelligenz (KI) ist eine Change-Kultur und der Übergang zu einer lehrenden Organisation für die Kantonale Verwaltung unerlässlich.

Diesbezüglich wird aus Sicht der GPK derzeit generell innerhalb der Kantonalen Verwaltung zu wenig gemacht: Change-Prozesse haben sich in der Verwaltung nicht etabliert. Die Mitarbeitenden werden zu wenig gefördert und inspiriert, Arbeitsabläufe zu optimieren und die Sichtweise der Kundinnen und Kunden geht verloren. Den Führungskräften fehlt das Rüstzeug, um den notwendigen Change in ihren Abteilungen voranzutreiben und eine abteilungsinterne Auseinandersetzung mit Change-Themen zu führen.

Mit Blick auf die laufenden grösseren Projekte im IT-Bereich und der «Digitalen Transformation» im Kanton ist es deshalb unerlässlich, dass innerhalb der Verwaltung eine Change-Kultur etabliert wird. Andernfalls ergibt sich das Risiko, dass sich das AKSO-Muster in einzelnen Verwaltungsstellen und bei einzelnen IT-Projekten wiederholen wird: Es besteht bei der Basis eine Veränderungsresistenz, die zu Konfliktsituationen und schlussendlich zu Fluktuationen und Absenzen führt, die sich wiederum negativ auf das Tagesgeschäft auswirken und zu Reputationsschäden und Vertrauensverlust führen.

5. Stellungnahmen

5.1 Stellungnahme des Regierungsrats vom 10. April 2025

Auf Einladung der Geschäftsprüfungskommission nahm der Regierungsrat mit Schreiben vom 10. April 2025 zum Bericht der Kommission Stellung. Die Stellungnahme des Regierungsrates wird nachfolgend im vollen Wortlaut wiedergegeben:

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder der GPK

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 26. März 2025, mit welchem Sie uns den genannten Abschlussbericht haben zugehen lassen mit der Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme bis Freitag, 11. April 2025. Wir nehmen dazu gerne wie folgt Stellung:

Der Abschlussbericht äussert sich nach einer kurzen Schilderung der Ausgangslage (Ziffer 1.1) vorweg zuerst zur parlamentarischen Oberaufsicht im Allgemeinen (Ziffer 1.2) und zur parlamentarischen Oberaufsicht bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) im Besonderen (Ziffer 1.3) sowie zu den durchgeführten Untersuchungshandlungen der GPK (Ziffer 2). Zu diesen Ausführungen haben wir keine Bemerkungen anzubringen.

Unter der Rubrik «Feststellungen und Erkenntnisse» (Ziffer 3) werden sodann die im Zusammenhang mit den Vorkommnissen bei der AKSO von der GPK erkannten Mängel dargestellt. Dabei wird auf den vom Volkswirtschaftsdepartement (VWD) 2016 in Auftrag gegebenen Bericht der Egger, Dreher und Partner AG zur Überprüfung des EI-Prozesses und der Führungsinstrumente in der AKSO (kurz: Bericht Egger) referenziert. Im Bericht Egger wurden in der Tat verschiedene Handlungsfelder identifiziert und Massnahmen formuliert, welche durch die inzwischen vorliegenden Erkenntnisse aus diversen Untersuchungen und Abklärungen bestätigt wurden, welche jedoch durch die Unternehmungsführung der AKSO damals zu wenig konsequent angegangen bzw. umgesetzt wurden. Den bereits im Bericht Egger festgestellten mehrschichtigen strukturellen Problemen der AKSO wurde offenkundig zu wenig Beachtung geschenkt. Diesbezüglich gilt es zu erwähnen, dass diese strukturellen Probleme in ihrer Tragweite in den Berichten der Kontrollorgane der entsprechenden Jahre keinen Niederschlag fanden. Bezüglich der EL-Pendenzenlage wurde im Bericht der Revisionsstelle über die Hauptrevision 2022 zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV), der Zentralen Ausgleichskasse (ZAS) und des Verwaltungsrates der AKSO vom 9. November 2022 festgestellt, dass der Pendenzenstand im EI-Bereich zwar hoch sei, dass aber die Bearbeitungszeit im Bereich der Neuanmeldungen aktuell wieder unter der in Artikel 21 der Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELV; SR 831.301) vom 15. Januar 1971 festgelegten Frist von 90 Tagen liege. Auch seitens des von Bundesrechts wegen für die fachliche Aufsicht über die AKSO zuständigen BSV wurden keine entsprechenden Hinweise oder Vorbehalte geäussert. Dieses bewertete bei seinen Besuchen vor Ort in der AKSO (30. August 2022 und 10. Februar 2023) die von der AKSO ergriffenen Massnahmen zur Bewältigung der Pendenzenlast als sinnvoll und vernünftig.

Dem Verwaltungsrat der AKSO - als seitens des Kantons gemäss § 31 Absatz 3 Buchstabe e des Sozialgesetzes (SG; BGS 831.1) vom 31. Januar 2007 für die Aufsicht über die AKSO und die Überwachung der Geschäftsführung derselben zuständiges Organ - fehlten damit die für die Wahrung der Aufsicht essenziellen fachlichen Hinweise dieser Kontroll- und Aufsichtsorgane. Selbstverständlich hat aber der Verwaltungsrat in der Rolle als Aufsichtsorgan über die interne Organisation der AKSO die Aufgabe, zu prüfen, ob administrative und organisatorische Vorgaben eingehalten werden, um die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Aufgaben des Verwaltungsrates als Aufsichtskommission und damit seine Aufgaben zur Prüfung der Einhaltung

von Vorgaben und insbesondere zur Prüfung der Zweckmässigkeit von Vorgaben zur Erfüllung der Aufgaben der AKSO können vom Kanton gestützt auf Art. 61 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) vom 20. Dezember 1946 gesetzlich geregelt werden. Dazu gehören auch die Regelung der administrativen Aufsicht über die Geschäftsleitung sowie die Aufgaben und Befugnisse der Geschäftsleitung. Entsprechende, konkrete Regelungen haben in der Vergangenheit gefehlt. Der Regierungsrat prüft aktuell im Rahmen der Erarbeitung der Eigentümerstrategie auch, welche gesetzlichen Konkretisierungen diesbezüglich nötig sind.

Gleiches gilt für den gemäss § 26 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; BGS 122.111) vom 7. Februar 1999 für die Konkretisierung der Aufsicht über die Leitungs- und Aufsichtsorgane der mittelbaren Verwaltung (zu der die AKSO gehört) zuständigen Regierungsrates. Die aktuell in Erarbeitung stehende Eigentümerstrategie wird ebenfalls unter anderem konkrete Leistungsziele beinhalten, welche eine rechtzeitige und umfassende Berichterstattung an den Regierungsrat gewährleisten wird.

Wie im Abschlussbericht der GPK erwähnt, hat der Regierungsrat im Weiteren bereits ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, das eine Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen über die Aufsichtsfunktionen der Verwaltung vornimmt (RRB Nr. 202411805 vom 12. November 2024). Konkret geht es um § 16^{bis} der Verordnung über das Personalrecht (PRV; BGS 126.31) vom 25. Juni 2007, der das Aufsichtsrecht des Personalamtes gegenüber den dezentralen Anstaltsbehörden und den Ämtern regelt, sowie um § 25 Absatz 3 und § 27 Absätze 2,3 und 2^{bis} RVOG, welche die Aufsicht des Regierungsrats über die mittelbare Verwaltung regeln. Das Gutachten und allenfalls daraus abgeleitete Massnahmen werden die Basis für Aufsichtskonzepte bilden. Die Konzepte werden Rollen, Aufgaben, Prozesse, Verantwortlichkeiten sowie benötigte personelle Ressourcen festlegen.

Mit RRB Nr. 20211857 vom 15. Juni 2021 haben wir das Verhältnis zu den beiden öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungsanstalten -AKSO und Invalidenversicherungs-Stelle Solothurn (IVSO) - nach unserer Beteiligungsstrategie und PCG-Richtlinie (Kapitel 12 WOV-Handbuch) neu geregelt und deren Geltungsbereich auf diese beiden Sozialversicherungsanstalten ausgedehnt. In der Folge nahm ab diesem Zeitpunkt im gemeinsamen Verwaltungsrat der AKSO und IVSO keine Vertretung des Regierungsrates mehr Einsitz.

Weiter wurde im genannten Regierungsratsbeschluss festgelegt, dass das Reporting neu in der Form eines Eignerggesprächs zwischen dem Präsidenten oder der Präsidentin des Verwaltungsrats und dem zuständigen Regierungsrat bzw. der zuständigen Regierungsrätin erfolgt. Der Geschäftsleiter bzw. die Geschäftsleiterin der AKSO und der IVSO nehmen ebenfalls an dem Gespräch teil. Die Eignerggespräche finden in der Regel mindestens einmal jährlich im 2. Quartal sowie nach Bedarf statt.

Mit RRB Nr. 13/2023 vom 10. Januar 2023 wurde die Beteiligungsstrategie überarbeitet. Dabei wurde im Kapitel 12.2.2 Entscheidungskriterien, § 3 Kategorisierung der Beteiligungen, die Einteilung der Beteiligungen in einem Zweikategorie-Modell eingeführt. Die Einteilung erfolgt gemäss den Kriterien Grösse, Mehrheits- oder Minderbeteiligung seitens des Kantons, Bedeutung und Risiko. Im § 4 wird zudem festgehalten, dass jährlich Eigentümergespräche mit den Beteiligungen aus der Kategorie A durchgeführt werden müssen. Im Weiteren wird ergänzt, dass ein Faktenblatt mit den wichtigsten Eckpunkten erstellt und bei Bedarf aktualisiert wird.

Im Kapitel 12.3.3 Rollen des Kantons, § 8 Der Kanton als Eigentümer, Absatz 1, wurde die Aufgabenteilung zwischen Fachdepartement und Finanzdepartement ergänzt. Im Absatz 4 wurde hinzugefügt, dass die Eigentümerstrategie regelmässig, in der Regel alle vier Jahre, überprüft werden soll. In § 9 Eigentümergespräche wurde der Ablauf der Eigentümergespräche mit Beteiligungen der Kategorie A festgelegt. Dabei wird insbesondere erwähnt, dass Vertreter der zuständigen Fachdepartemente und des Finanzdepartements an den Gesprächen teilnehmen.

Daraus ergibt sich, dass die Einrichtung der Prozesse gemäss Beteiligungsreglement und PCG-Richtlinie mit der Unterstellung der AKSO unter die PCG-Richtlinien zwar angegangen, beim Eintreten der Vorkommnisse rund um die AKSO aber noch nicht abgeschlossen war. Damit bestanden seitens der kantonalen Verwaltung in diesem Zeitpunkt noch gewisse Unsicherheiten und Unschärfen in der Ausgestaltung der Aufsicht über die AKSO und der dabei zur Verfügung stehenden Instrumente.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Erarbeitung einer Eigentümerstrategie vordringlich ist. Die Eigentümerstrategie für die AKSO lag im Entwurf bereits im Sommer 2022 vor. In den Jahren 2022 und 2023 fanden jeweils im zweiten Quartal, wie im RRB Nr. 202'11857 vom 15. Juni 2021 vorgegeben, die Eignerggespräche zwischen der AKSO-Führung und der zuständigen Regierungsrätin statt.

Unter Berücksichtigung der überarbeiteten Beteiligungsstrategie gemäss RRB Nr. 13/2023 vom 10. Januar 2023 fand im August 2024 eine Vorbesprechung als Vorbereitung für die zukünftigen Eigentümergegespräche und im Februar 2025 das erste Eigentümergegespräch statt. Dabei wurde die Eigentümerstrategie Version 3.5, datiert vom 31. Juli 2024, besprochen. Nebst dem Fachdepartement und dem Finanzdepartement, gemäss Vorgabe RRB Nr. 13/2023, war auch das Departement des Innern an den Gesprächen dabei. Der Regierungsrat wird zeitnah die definitive Eigentümerstrategie verabschieden.

Im Übrigen haben wir zu den Feststellungen und Erkenntnissen (Ziffer 3) im Abschlussbericht keine Bemerkungen anzubringen.

In Ziffer 4 des Abschlussberichtes werden die Empfehlungen der GPK umschrieben. In Ziffer 4.1 zur bisherigen Entwicklung und zum aktuellen Stand von eingeleiteten Massnahmen wird richtig festgehalten, dass auf allen Stufen der Handlungsbedarf erkannt wurde und entsprechende, zielgerichtete Massnahmen implementiert und zu guten Teilen bereits umgesetzt wurden. Entsprechende erste Meilensteine konnten denn auch bereits erreicht werden. Wir gehen mit den Ausführungen im Bericht weiter einig, dass der nun eingeschlagene Weg konsequent weiterverfolgt werden muss, bis das derzeit noch weit entfernte Ziel einer einwandfrei und gemäss den gesetzlichen Vorgaben im Regelbetrieb funktionierenden Organisation AKSO erreicht wird. Wir werden alles daransetzen, dieses Ziel so rasch als möglich zu erreichen und das Erreichte zu sichern. Entsprechend werden wir die eingeleiteten Veränderungsprozesse im Sinne der vorgeschlagenen Massnahme 1 (Ziffer 42. Abschlussbericht) weiterhin engmaschig begleiten und eine stufengerechte wirksame Kontrolle - soweit nicht bereits implementiert - auf allen Stufen einrichten und sichern.

Auch den weiteren von der GPK empfohlenen Massnahmen können wir zustimmen. Insbesondere befürworten wir die Prüfung der Bildung einer Sozialversicherungsanstalt (Massnahme 3; Ziffer 4.4). Die in Massnahme 4 (Ziffer 4.5) empfohlene Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente und die Festlegung der Prozesse zur Wahrung der Aufsicht sind bereits teilweise erfolgt bzw. werden durch das oben erwähnte Gutachten vorgenommen respektive im Rahmen der Eigentümerstrategie sowie gesetzlichen Anpassungen zur Rolle des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung definiert. Den Vorschlag einer Zentralisierung des Beteiligungsmanagements werden wir prüfen, ebenso die vertieftere Etablierung einer Change-Kultur innerhalb der Gesamtverwaltung (Massnahme 5; Ziffer 4.6). Wir weisen jedoch darauf hin, dass diese Massnahmen zu deren wirksamer Umsetzung entsprechender zusätzlicher Ressourcen bedürfen.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

5.2 Stellungnahme der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn vom 11. April 2025

Auf Einladung der Geschäftsprüfungskommission nahm die AKSO mit Schreiben vom 11. April 2025 zum Bericht der Kommission Stellung. Die Stellungnahme der Ausgleichskasse wird nachfolgend im vollen Wortlaut wiedergegeben:

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Mitglieder der GPK

Wir danken für die Zustellung des Entwurfs des Berichts der GPK zu den Ereignissen in der AKSO, und wir danken auch für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Um es gleich vorweg zu nehmen: Aus unserer Sicht ist der Bericht umfassend, sachlich und zutreffend, wobei sich unsere Stellungnahme auf den Zeitraum ab dem 25. Oktober 2023 bezieht (Übernahme VR-Präsidium durch R. Dettwiler), was sich früher ereignet hat, können wir nicht kommentieren.

Unser Bestreben ist es, die AKSO zu einem Vorzeige-Unternehmen umzubauen, welcher für den ganzen Kanton (Bevölkerung, Wirtschaft, Politik) im Bereich der 1. Säule alle gesetzlich vorgesehenen Dienstleistungen bürgerfreundlich und effizient erbringt.

Wir teilen deshalb die Meinung der GPK, dass es einen fundamentalen Wandel braucht, der sehr langfristig ausgerichtet ist. Wie im Bericht erwähnt, haben wir diesen Wandel bereits seit Oktober 2023 eingeleitet und werden diesen weiter vorantreiben. Darüber herrscht auch im VR ein einstimmiger Konsens, und der neue Geschäftsleiter sieht das genau gleich. Wir unterstützen überdies die Wünsche der GPK nach strukturierten und geregelten Beziehungen zwischen der AKSO und den Aufsichtsbehörden (RR, KR); wir haben soeben im VR den Vorschlag des Kantons für eine neue Eigentümerstrategie gutgeheissen. Wir unterstützen auch den Wunsch nach regelmässiger, transparenter und vollständiger Information über die Geschäftsentwicklung der AKSO, aus diesem Grund haben wir - von uns aus - per Dezember 2023 das Monatsreporting eingeführt und werden dies auch bis mindestens Ende 2025 beibehalten. Diese Message haben wir auch in die Fraktionen des KR getragen, von denen wir vier anlässlich deren Fraktionssitzung besucht und uns den Fragen und Anliegen gestellt haben. Auch diese Direktkontakte werden wir in geeigneter Form weiterführen. Ab 2026 werden wir voraussichtlich alle drei Monate ein umfassenderes Managementsreporting einführen. Die Anregung, die Bildung einer SVA zu prüfen, rennt bei uns gewissermassen weit offene Türen ein: der VR hat den entsprechenden Prozess schon im November 2024 angestossen, im Verlauf dieses Sommers finden Workshops mit den beiden Geschäftsleitungen AKSO und IVSO statt und es werden die verschiedenen Varianten geprüft.

Wir sind sehr zuversichtlich, dass wir den Wandel in den nächsten paar Jahren hinbekommen und dass die Zusammenarbeit mit dem Kanton eine ganz neue Qualität erreicht.

6. Schlussbemerkungen der Geschäftsprüfungskommission

Die GPK hat die Stellungnahmen des Regierungsrats vom 10. April 2025 und diejenige der AKSO vom 11. April 2025 zur Kenntnis genommen und beschlossen, diese in vollem Wortlaut widerzugeben und den Bericht ohne Änderungen zu veröffentlichen.

An dieser Stelle wird allen Beteiligten gedankt für die Kooperation und die transparente Information. Ein besonderer Dank gilt allen Mitarbeitenden, der Interims- und neuen Geschäftsleitung und dem neuen Verwaltungsrat der Ausgleichskasse für den tatkräftigen Einsatz und den Willen, die Probleme und Herausforderungen in schwierigen und von Verunsicherung geprägten Zeiten nachhaltig anzugehen. Dem Regierungsrat wird gedankt für die bereits eingeleiteten weitgehenden Abklärungen zum Beteiligungsmanagement und der Bereitschaft, dieses extern überprüfen zu lassen. Ein ganz spezieller Dank gilt schliesslich der Bevölkerung und den Leistungsempfängenden für die bisher gezeigte Geduld und Nachsicht bezüglich Wartezeiten bei Leistungsgesuchen und dem Verständnis, dass noch etwas Zeit benötigt wird, bis alle eingeleiteten Massnahmen bei der Gesuchsbearbeitung spürbare Wirkung zeigen.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
Solothurn, 16. April 2025



Hansueli Wyss
Präsident GPK



Markus Ballmer
Ratssekretär

Verteiler

Kantonsrat
Regierungsrat
AKSO
Volkswirtschaftsdepartement
Staatskanzlei

7. Beschluss

Vorkommnisse bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO); Bericht der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats von Solothurn gestützt auf § 46 Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 24.09.1998¹ beschliesst:

1. Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission betreffend Vorkommnisse bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) wird beschlossen.
2. Dem Regierungsrat und der AKSO werden folgende Massnahmen empfohlen:
 - a) Konsequente Umsetzung aller definierten und eingeleiteten Veränderungsprozesse, mit engmaschiger Begleitung und wirksamer Kontrolle durch alle operativen Führungsgremien der AKSO, den Verwaltungsrat und den Regierungsrat.
 - b) Fortsetzung der Rapportierung und der Rechenschaftsablage seitens des Regierungsrats und der AKSO im bisherigen Umfang an die GPK, mindestens bis zur Rechenschaftsablage gemäss Ziffer 3 nachfolgend.
 - c) Prüfung der Bildung einer Sozialversicherungsanstalt, inkl. Evaluieren des daraus allenfalls erwachsenen Verbesserungspotentials.
 - d) Klärung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente bezüglich der Führung und Aufsicht über die Beteiligungen sowie Professionalisierung des Beteiligungsmanagements durch Definition und Implementierung zusätzlicher Prozesse.
 - e) Aufbau eines wirksameren Change-Managements auf Stufe Verwaltung und Etablierung einer Change-Kultur innerhalb der Gesamtverwaltung.
3. Der Regierungsrat wird beauftragt, der Geschäftsprüfungskommission ein Jahr nach Veröffentlichung dieses Abschlussberichts mündlich und schriftlich zu Händen der GPK Rechenschaft über die Umsetzung der empfohlenen Massnahmen zu erstatten.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission



Hansueli Wyss
Präsident GPK



Markus Ballmer
Ratssekretär

¹ BGS 121.1