

***Bericht der Geschäftsprüfungskommission über
die Umstände der Trennung der kantonalen
Verwaltung von der Chefin des Amts für Finan-
zen***

Bericht der Geschäftsprüfungskommission
vom 26. September 2006

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
1.1	Anlass und Gegenstand der Untersuchung.....	3
1.2	Vorgehen	3
1.3	Rechtliche Grundlagen und Grenzen der Untersuchung	3
1.4	Ziel der Untersuchung	4
2.	Darstellung des Sachverhalts.....	4
2.1	Ausgangslage	4
2.2	Chronologie	5
2.2.1	Januar 2005: Departementscontrolling	5
2.2.2	Mai 2005: Budgetprozess 2006.....	5
2.2.3	8. Mai 2006: Mitarbeiterbeurteilung 2006	6
2.2.4	29. Mai 2006: Budgetprozess 2007.....	6
2.2.5	31. Mai 2006: Koordinationssitzung	7
2.2.6	1. Juni 2006: Vorbereitung der Trennung	7
2.2.7	6. Juni 2006: Eröffnung des Trennungsentscheids.....	8
3.	Feststellungen.....	8
3.1	Sachverhaltswürdigung	8
3.2	Alternativen.....	10
3.3	Abgangsentschädigung	11
3.4	Mitarbeiterbeurteilung.....	13
3.5	Amtsübergabe	14
3.6	Rechtmässigkeit des Regierungsratsbeschlusses	14
4.	Schlussfolgerungen	14

Anhang/Beilagen

Vereinbarung zwischen der kantonalen Verwaltung und Pia Stebler vom 13. Juli 2006

Stellungnahme Christian Wanner zum Bericht vom 2. Oktober 2006

Stellungnahme Pia Stebler zum Bericht vom 3. Oktober 2006

1. Einleitung

1.1 Anlass und Gegenstand der Untersuchung

Mit Medienmitteilung vom 14. Juli 2006 unter dem Titel «Pia Stebler verlässt kantonale Verwaltung» teilte die Staatskanzlei des Kantons Solothurn mit, dass die Chefin des Amts für Finanzen (AFIN), Pia Stebler, ihre Tätigkeit für den Kanton Solothurn per Ende Juli 2006 beende. Bevorstehende Umstrukturierungen im Finanzdepartement nehme sie zum Anlass, die Chance für eine berufliche Neuorientierung zu nutzen. Sie wolle sich vorerst im Ausland wissenschaftlich weiterbilden und anschliessend für eine neue berufliche Herausforderung entscheiden.

Aufgrund eines in der Presse erschienenen Interviews mit Pia Stebler wurde offensichtlich, dass andere Gründe als der Wunsch nach beruflicher Veränderung hinter der Trennung von der Chefin des Amts für Finanzen standen. Das Arbeitsverhältnis dauert zwar formell noch bis zum 31. Dezember 2006, Pia Stebler wurde aber per 1. August 2006 von der Arbeitspflicht freigestellt. Die Frist zwischen Publikation der Medienmitteilung und Freistellung von Pia Stebler erschien mit zwei Wochen sehr kurz, zudem war die Rede von einer Abgangsentschädigung in «sechstelliger» Höhe. Der Vorgesetzte von Pia Stebler, Regierungsrat und Landammann Christian Wanner, nahm unter Hinweis auf eine vereinbarte Schweigepflicht nicht konkret Stellung. In der Folge wurde in der Öffentlichkeit über die Gründe, die zur Trennung führten, und über die Höhe der Abgangsentschädigung spekuliert. Dies veranlasste die GPK, sich der Angelegenheit anzunehmen.

1.2 Vorgehen

Die GPK liess sich am 22. August 2006 von Landammann Christian Wanner informieren und beschloss darauf, einen Ausschuss einzusetzen, der zuhanden der Gesamtkommission die Umstände des Abgangs von Pia Stebler als Chefin des Amts für Finanzen abzuklären hatte. Dem Ausschuss gehörten an: Hansruedi Hänggi (CVP, Vorsitz), Remo Ankli (FdP), Beat Ehrsam (SVP) und Trudy Küttel Zimmerli (SP). Der Ausschuss führte zwei Sitzungen am 5. und am 12. September 2006 durch, in denen er die Mitglieder des Geschäftsleitungsausschusses des Finanzdepartements zur Sache befragte. Es handelt sich dabei um die Teilnehmer an der wöchentlichen sog. «Koordinationssitzung» des Finanzdepartements: Departementsvorsteher Christian Wanner, Departementssekretär Viktor Kissling, Personalchef Walter Stäheli sowie die Chefin des Amts für Finanzen, Pia Stebler. Der Ausschuss erstattete der Gesamtkommission am 26. September 2006 über seine Erkenntnisse Bericht.

1.3 Rechtliche Grundlagen und Grenzen der Untersuchung

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht aus über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen (Art. 76 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung). Die Geschäftsprüfungskommission überwacht die Geschäftsführung der gesamten Verwaltung, einschliesslich der andern Träger öffentlicher Aufgaben nach Artikel 85 der Kantonsverfassung. Sie prüft deren Geschäftsberichte, erstattet dem Kantonsrat darüber Bericht und stellt Antrag. Die Geschäftsprüfungskommission führt in den Dienststellen, die ihrer Oberaufsicht unterstehen, regelmässig Inspektionen durch. Sie kann dazu Ausschüsse bilden. Sie kann dem Kantonsrat über ihre Feststellungen jederzeit Bericht erstatten und Antrag stellen (§ 46 Kantonsratsgesetz).

Die Geschäftsprüfungskommission ist eine parlamentarische Aufsichtskommission und hat als solche die Instrumente gemäss Kantonsratsgesetz zur Verfügung. Insbesondere hat sie Anspruch auf alle Auskünfte und Akten, die sie zur Erfüllung ihres Auftrages benötigt. Darunter fallen auch Informationen, die vertraulich sind bzw. die dem Amtsgeheimnis unterliegen (§ 31 und 32 Kantonsratsgesetz). Sie hat indessen weder das Recht, formelle Zeugeneinvernahmen durchzuführen, noch verfügt sie über Zwangs- und Sanktionsmittel, um ihren Auftrag durchzusetzen.

1.4 Ziel der Untersuchung

Nach dem Leitbild der Geschäftsprüfungskommission soll die parlamentarische Oberaufsicht insbesondere die demokratische Verantwortlichkeit von Regierung und Verwaltung aktualisieren und das Wirken von Regierung und Verwaltung bewerten. Sie soll zudem zusammen mit der Regierung und der Verwaltung einen Lernprozess initialisieren. Im Rahmen der demokratischen Verantwortlichkeit soll die Regierung ihre Entscheidungen vor dem Parlament begründen. Im Rahmen der Bewertung des Wirkens von Regierung und Verwaltung sollen insbesondere Sinn und Folgen des Gesetzesvollzugs, aber auch das Handeln der Verwaltung an sich beurteilt werden. Der Lernprozess schliesslich soll im Dialog mit Regierung und Verwaltung Verbesserungsmaßnahmen im Hinblick auf das künftige Handeln entwickeln. Ziel der Untersuchung ist es deshalb, einerseits den Sachverhalt festzustellen und andererseits eine Würdigung des Sachverhalts vorzunehmen und - soweit erforderlich - Empfehlungen abzugeben.

2. Darstellung des Sachverhalts

2.1 Ausgangslage

Pia Stebler wurde vom Regierungsrat am 1. März 2000 (RRB Nr. 475/2000) als Nachfolgerin von Kurt Altermatt als Chefin des Amts für Finanzen (damals noch: kantonale Finanzverwaltung) gewählt. Sie trat das Amt am 1. Mai 2000 an. In dieser Funktion war sie zunächst Beamtin, nach der Aufhebung des Beamtenstatuts wurde das Arbeitsverhältnis in ein unbefristetes Anstellungsverhältnis übergeführt. Der damaligen generellen Praxis folgend, wurde bei der Überführung in das Anstellungsverhältnis kein schriftlicher Anstellungsvertrag abgeschlossen. Deshalb galt für die Chefin des Amts für Finanzen die allgemeine dreimonatige Kündigungsfrist und nicht die in den neuen Anstellungsverträgen mit Kadermitarbeitern enthaltene sechsmonatige Kündigungsfrist. Im Rahmen der jährlich stattfindenden Mitarbeiterbeurteilung wurde Pia Stebler in ihren ersten zwei Amtsjahren als Chefin des Amts für Finanzen vom Departementsvorsteher jeweils mit «sehr gut» (2001, 2002), der zweithöchsten Qualifikationsstufe, danach viermal mit «ausgezeichnet» (2003, 2004, 2005, 2006), der höchsten Stufe, qualifiziert.

Im Nachgang zu den bekannten Ereignissen im Jahre 2002 im Amt für Wirtschaft und Arbeit beschloss das Finanzdepartement, die Führungs- und Controllingprozesse auf Departementsebene mit externer Unterstützung zu überprüfen und soweit erforderlich anzupassen. Das Projekt wurde von einem aus Vertretern des Departements und der externen Projektleitung gebildeten Gesamtprojektausschuss gesteuert. Die interne Projektleitung lag bei Viktor Kissling (Departementssekretär) und Heidi Pauli (Rechtsdienst Finanzdepartement), dem Projektteam gehörten der Finanzdirektor, das Departementssekretariat, der Chef des Personalamts, die Chefin des Amts für Finanzen, der Departementscontroller und die externe Projektleitung an. Die Arbeit wurde mit der Vorlage des Berichts «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» am 4. März 2004 abgeschlossen. Im Bericht wurden verschiedene Handlungsfelder aufgezeigt, in denen die als zweckmässig beurteilten Massnahmen noch umzusetzen waren.

Im Bericht wurde unter anderem festgestellt, dass die Zuständigkeiten im Controllingbereich (Departementssekretariat, Amt für Finanzen, Departementscontroller) nicht klar genug geregelt waren. Das AFIN hatte eine dreifache Controllingfunktion. Neben dem eigenen Amtscontrolling war es verantwortlich für das Departementscontrolling und für das WoV-Controlling für den Regierungsrat. Darin wurde ein gewisses Konfliktpotenzial geortet, weil die organisatorische Unterstellung des Departementscontrollers beim AFIN Akzeptanzprobleme bei den anderen Ämtern des Finanzdepartements hervorrief, insbesondere bei der Anordnung von Massnahmen und der Überprüfung der Umsetzung. Die Dreifachfunktion des AFIN führe zu unklaren Kompetenzen; es dränge sich deshalb eine personelle Trennung der Funktionen Departementscontrolling und Controlling AFIN / WoV-Controlling auf. Als Empfehlung wurde im Bericht formuliert: *«Die Funktion des Departementscontrollers ist ins Departementssekretariat zu transferieren, von der Funktion des AFIN-Controllers zu trennen sowie die Aufgaben, Verantwortungen und Kom-*

petenzen des Departementscontrollers neu zu definieren. Zudem ist der Controllingprozess auf Departementsebene neu zu definieren. Alle Reports sollen über das Departementssekretariat an den Departementsvorsteher gehen. Dieses sorgt zudem für die Überwachung der Umsetzung vereinbarter Massnahmen.» Empfohlen wurde zudem, sog. «Erfolgskenngrössen» zu definieren und diese in die Berichterstattung der Ämter an das Departement einzubauen; diese Erfolgskenngrössen sollten quartalsweise beurteilt werden.

Gestützt auf die Empfehlungen im Bericht über die Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse wurden ab 1. Januar 2005 Umstrukturierungen vorgenommen.

2.2 Chronologie

Die wesentlichen Sachverhaltselemente, die letztlich zur Trennung des Departements von der Chefin des Amts für Finanzen führten, wurden von den angehörten Personen in ihren Grundzügen übereinstimmend geschildert. Unterschiede gibt es hingegen bei der individuellen Wahrnehmung und Gewichtung einzelner Ereignisse. Es ist deshalb angezeigt, vorerst die relevanten Ereignisse chronologisch mit der jeweiligen Wahrnehmung der betroffenen Personen aufzuzeigen.

2.2.1 Januar 2005: Departementscontrolling

Per 1. Januar 2005 wurde die Stelle eines Departementscontrollers, vorerst mit einem 40%-Pensum geschaffen. Der Stelleninhaber - bisher Controller im Amt für Finanzen - war gleichzeitig im AFIN als Co-Leiter für das Regierungscontrolling beschäftigt. Diese Doppelfunktion führte nach Aussage des Departementssekretärs zu Spannungen, weil der Departementscontroller unter anderem auch die WoV-Berichte des Amts für Finanzen zuhanden des Departements zu beurteilen hatte. Der Departementscontroller sei von der Chefin des Amts für Finanzen nicht akzeptiert worden, was auch negative Auswirkungen auf seine Funktion als Co-Leiter des Regierungscontrollings gehabt habe. Per 1. Januar 2006 wurde das Pensum auf 80% erhöht und der Departementscontroller wechselte ganz ins Departementssekretariat. Diese Massnahme war im übrigen bereits im Bericht vom 4. März 2004 «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» enthalten.

Der Departementsvorsteher verlangte von allen Ämtern eine quartalsweise Berichterstattung (auch etwas, das bereits im Bericht «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» vorgesehen war). Dagegen wehrte sich die Chefin des Amts für Finanzen, einerseits weil die WoV-Gesetzgebung (im Gegensatz zur vorhergehenden WoV-Versuchsverordnung) keine Quartals-, sondern nur Semesterberichte verlangte, andererseits weil Quartalsberichte in einer Verwaltung, die nicht regelmässige Stückzahlen produziert, keinen Sinn machen würden. Nach ihrer Auffassung hätte es Sinn gemacht, bei ausgewählten Stellen Kennzahlen festzulegen und nur darüber quartalsweise Berichterstattung zu verlangen, nicht aber generell von allen Ämtern über alle Finanzen und Leistungen. Nachdem anders entschieden worden sei, habe auch sie über ihr Globalbudget quartalsweise berichtet. Sie sei davon ausgegangen, dass sie ihr Fachwissen - für das sie ja eingestellt worden sei - und ihre Erfahrung aus der WoV-Versuchsphase einzubringen habe. Aber Entscheide würden vollzogen. Nach übereinstimmender Aussage des Departementsvorstehers und des Departementssekretärs wurde der erste derartige Quartalsbericht des AFIN erst mit Verspätung und erst nach direkter Intervention des Departementsvorstehers abgeliefert, nachdem eine Nachfrage des Departementscontrollers ergeben hatte, dass noch kein Bericht vorlag. Pia Stebler habe sich dahingehend geäussert, dass sie die Berichte zuhanden des Departementsvorstehers erstelle und diese nicht dem Departementscontroller abliefern; sie habe in der Folge den Bericht auch direkt dem Departementsvorsteher zugestellt.

2.2.2 Mai 2005: Budgetprozess 2006

Im Bericht zwar nicht behandelt, aber vom Departementssekretär daraus abgeleitet und empfohlen, wurde auch der Budgetprozess als Korrelat zum Controllingprozess neu geregelt, erst-

mals wirksam für die Erstellung des Budgets für das Jahr 2006. Bisher war der Budgetprozess sowohl für das Departement als auch im Sinne einer Querschnittsfunktion für die ganze Verwaltung vom AFIN geführt worden. Naturgemäss führte das AFIN auch den amtsinternen Budgetprozess. Im Rahmen der erwähnten Umstrukturierungen wurde der Budgetprozess auf Departementsstufe vom AFIN zum Departementssekretariat transferiert. Grund dafür war nicht bloss die Neuregelung der Kompetenzen, sondern Ziel war ebenso, dass auch das Amt für Finanzen Gegenstand des Budgetprozesses wurde und den selben «Spielregeln» unterworfen war, wie die übrigen Ämter. Bis dahin hatte niemand ausserhalb des Amtes dessen Budget näher betrachtet. Nach Aussage des Departementssekretärs war die Chefin des AFIN von diesem Entscheid enttäuscht und forderte trotz der Kompetenzverschiebung weg vom AFIN und hin zum Departementssekretariat verschiedene andere Dienststellen auf, Einsparungsvorschläge einzubringen. Dazu führte Pia Stebler aus, es habe mit Blick auf den Budgetprozess fachliche Auseinandersetzungen gegeben. Sie habe die Neuorganisation nicht gut gefunden, dennoch habe sie den Entscheid akzeptiert. Der Departementsvorsteher bezeichnete die Situation, die daraus entstand als «Scharmützel» mit anderen Amtschefs. Die Auseinandersetzung darüber zwischen Viktor Kissling und Pia Stebler ist gemäss Viktor Kissling die in der Presse erwähnte lautstarke Auseinandersetzung im Gang des Rathauses. Er habe ihr gesagt, dass er sich das nicht bieten lasse, weil das ein Rückenschuss gegenüber dem Departement und gegenüber ihm sei. Die Auseinandersetzung sei tatsächlich laut gewesen. Nach übereinstimmenden Aussagen beider war indessen diese Auseinandersetzung für den späteren Bruch ebenso wenig ursächlich, wie andere Fachdiskussionen, die es durchaus auch gegeben habe. In solchen sei nach Lösungen gerungen worden; sowohl Pia Stebler als auch Viktor Kissling empfanden diese Diskussionen als zweckdienlich und fruchtbar.

2.2.3 8. Mai 2006: Mitarbeiterbeurteilung 2006

Am 8. Mai 2006 fand die Mitarbeiterbeurteilung der Chefin des Amtes für Finanzen statt. Das Gespräch dauerte nicht lange - ca. 15 Minuten - und die Qualifikation fiel mit «A - ausgezeichnet» gleich aus, wie im Vorjahr. Daraus leitet Pia Stebler ab, dass nichts an ihrer Leistung und an ihrem Verhalten auszusetzen sei, weshalb die spätere Entwicklung für sie umso überraschender gekommen sei. Sie hat vor dem Ausschuss der GPK auch angegeben, nach dem Gespräch zurückgefragt zu haben, ob sie denn wirklich so gut sei. Der Departementsvorsteher seinerseits bestreitet allerdings eine solche Rückfrage und hält fest, dass er die fachlichen Qualitäten von Pia Stebler auch heute noch gleich beurteilen würde. Im Bereich «soziales Verhalten» würde er indessen heute und rückblickend Abstriche machen.

2.2.4 29. Mai 2006: Budgetprozess 2007

Anfangs Mai stellte die Chefin des Amtes für Finanzen im Rahmen einer der wöchentlichen Koordinationssitzungen die Frage, wie der Budgetprozess im Finanzdepartement ablaufen solle. Es wurde ihr erklärt, dass das gleiche Verfahren wie im Vorjahr zur Anwendung komme, namentlich, dass das Departementssekretariat den Prozess führen werde, dass sie aber nach Abschluss der ersten Phase in einer zweiten Phase Gelegenheit erhalten werde, ihre eigenen Vorschläge einzubringen. Angesichts der bevorstehenden Pensionierung des aktuellen Departementssekretärs, beauftragte der Departementsvorsteher dessen designierte Nachfolgerin, Heidi Pauli, mit der Führung des Budgetprozesses.

Im Rahmen des Budgetprozesses für das Jahr 2007 stellte die Chefin des Amtes für Finanzen Mitte Mai 2006 einen Antrag auf Einstellung von zwei Teilzeitmitarbeitern auf Stufe wissenschaftlicher Mitarbeiter. Es handelte sich dabei um eine 80%-Stelle für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter bei der Statistik und eine 80%-Stelle für einen wissenschaftlichen Mitarbeiter für das Regierungscontrolling. Nach einer kurzen Besprechung unter vier Augen wies der Departementsvorsteher die Chefin des Amtes für Finanzen, Heidi Pauli als Mitarbeiterin im Departementssekretariat und den Departementscontroller an, das Stellenbegehren vorzubesprechen. Solche Besprechungen wurden gemäss Aussage des Departementssekretärs im Rahmen des Budgetprozesses, der bekanntlich von Heidi Pauli geführt wurde, mit allen Amtschefs des Finanzdepartements geführt. Damit bekundete die Chefin des Amtes für Finanzen indessen Mühe und erklärte, es sei

das letzte Mal, dass sie etwas mit «subalternen» Mitarbeitern bespreche. In der Sache vertrat sie die Auffassung, dass nicht zusätzliche Stellen geschaffen, sondern dass im Gegenteil nur eine teilweise Wiederbesetzung von Stellen vorgesehen sei und dass der Mehraufwand im Bereich Statistik durch Mehrerträge im Bereich der Rückforderung von Beiträgen im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege gedeckt werden könnten. Heidi Pauli und der Departementscontroller liessen sich von den Argumenten von Pia Stebler nicht überzeugen und beantragten dem Departementvorsteher die Streichung der beiden Stellen aus dem Budget. Nach Aussage von Pia Stebler erklärten beide, das Stellenbegehren sei für sie nicht nachvollziehbar; sie habe den Eindruck gehabt, dass der Wille gefehlt habe, die Sache zu verstehen. Der Departementvorsteher entschied, die beiden Stellen aus dem Budget zu streichen, und wies das AFIN an, das Budget entsprechend zu korrigieren. Die Chefin des Amts für Finanzen wandte sich in dieser Angelegenheit telefonisch an den Personalchef. Nach seiner Aussage hatte sie Mühe, den Entscheid zu akzeptieren. Der Departementvorsteher hat nach seiner Aussage der Chefin des Amts für Finanzen persönlich erklärt, dass sie verzichten müsse. Daraufhin habe sie ihm gesagt, an diesem Tag arbeite sie nicht mehr und ab dem folgenden Tag leiste sie nur noch Dienst nach Vorschrift.

2.2.5 31. Mai 2006: Koordinationssitzung

Im Rahmen der Koordinationssitzung des Finanzdepartements vom 31. Mai 2006, an der Heidi Pauli den ferienabwesenden Viktor Kissling vertrat, waren die beiden Stellen grundsätzlich kein Thema. Die Chefin des Amts für Finanzen benützte aber die Gelegenheit, einerseits mitzuteilen, dass sie den Entscheid akzeptiere, andererseits darauf hinzuweisen, dass die aufgrund ihres ursprünglichen Antrags budgetierten Mehrerträge konsequenterweise wieder gestrichen und eine Verzichtplanung gemacht werden müssten. Der Departementvorsteher entschied, die budgetierten Erträge nicht zu verändern, was Pia Stebler gemäss ihrer Aussage zwar «so zur Kenntnis nahm», aber vom Departementvorsteher noch in schriftlicher Form verlangte. Ausführlicher wurde über die Budgetzahlen des Departements diskutiert. Die Chefin des Amts für Finanzen stellte sich auf den Standpunkt, das AFIN habe allein - vor allem durch ertragsseitige Massnahmen - eine Budgetverbesserung von 2,1 Mio. Franken gegenüber dem sog. «Richtbudget» zustande gebracht, während im Departementsbudget insgesamt lediglich eine Verbesserung von 1,7 Mio. Franken ausgewiesen sei. Daraus folgerte sie, dass nicht von Einsparungen im Budget des Finanzdepartements die Rede sein könne. Darauf wurde der Departementscontroller in die Sitzung aufgeboten, der indessen die Auffassung der Chefin des Amts für Finanzen nicht teilte. Das löste eine heftige Reaktion seitens der Chefin des Amts für Finanzen aus, die die Auffassung vertrat, dass das Steueramt mehr Stellen geschaffen und dass das AIO aufgestockt hätten, was im vom Departementssekretariat geführten Budgetprozess nicht erkannt worden sei. Die Sitzung verlief sehr emotional. Gemäss ihrer Aussage fühlte sich Pia Stebler als Lügnerin und Nestbeschmutzerin dargestellt. Nach Aussage des Departementvorstehers ist Pia Stebler ausfällig geworden und hat ultimativ verlangt, dass der Departementscontroller die Sitzung wieder verlasse, ansonsten sie nicht bereit sei, weiter mitzuwirken. Nicht nur Pia Stebler fühlte sich gekränkt, sondern auch die anderen Sitzungsteilnehmer fühlten sich von ihr massiv verunglimpft.

2.2.6 1. Juni 2006: Vorbereitung der Trennung

Am Tag nach der Koordinationssitzung vom 31. Mai 2006 beauftragte Christian Wanner den Departementssekretär, zusammen mit Heidi Pauli und dem Personalchef Möglichkeiten vorzuschlagen, wie er sich von Pia Stebler trennen könne, weil er das Vertrauen in eine weitere konstruktive Zusammenarbeit mit ihr verloren habe. In Ausführung dieses Auftrags wurden dem Departementvorsteher drei Möglichkeiten vorgeschlagen:

1. Pia Stebler kündigt von sich aus.
2. Der Arbeitgeber kündigt das Arbeitsverhältnis.
3. Es wird eine Vereinbarung getroffen.

Am gleichen Tag nahm Pia Stebler mit Viktor Kissling Kontakt auf, der bereits über den Verlauf der Koordinationssitzung vom Vortag informiert war. Nach ihrer Aussage erfuhr sie im Verlauf dieses Gesprächs erstmals, dass der Departementvorsteher eine Reduktion der Aufgaben im Be-

reich der Statistik in Erwägung zog. Viktor Kissling habe ihr gegenüber ein Kommunikationsproblem vermutet und zugesichert, nocheinmal mit dem Departementsvorsteher zu sprechen. Viktor Kissling seinerseits schildert den Verlauf dieses Gesprächs folgendermassen: Er habe Pia Stebler gesagt, dass es nur eins gebe. Sie müsse sich in aller Form beim Departementsvorsteher für ihre Ausfälle entschuldigen und sich unterschriftlich gegenüber dem Departementsvorsteher verpflichten, von ihm schriftlich formulierte Kompetenzen einzuhalten. Er wolle mit Christian Wanner über eine solche Lösung sprechen.

Christian Wanner und Viktor Kissling befanden sich am 2. Juni beide in Sarnen, der Departementsvorsteher an der Finanzdirektorenkonferenz, der Departementssekretär als Vertreter des Kantons an der Generalversammlung der Rheinsalinen AG, die traditionellerweise im Anschluss an die Finanzdirektorenkonferenz stattfindet. Christian Wanner und Viktor Kissling haben auf der Rückreise die Sache besprochen; Viktor Kissling empfahl, klare Richtlinien für die weitere Zusammenarbeit mit Pia Stebler aufzustellen. Christian Wanner traf noch keine Entscheidung, sondern liess sich alles über das Pfingstwochenende durch den Kopf gehen.

2.2.7 6. Juni 2006: Eröffnung des Trennungsentscheids

Der Departementsvorsteher liess die Chefin des Amtes für Finanzen und den Personalchef zu einer Sitzung in sein Büro aufbieten. Nach eigener Aussage wusste die Chefin des Amtes für Finanzen nicht, worum es ging, vermutete aber, es gehe um Fragen im Zusammenhang mit dem Teuerungsausgleich im Budgetprozess. Zu ihrer Überraschung habe sie der Departementsvorsteher aufgefordert, per Ende Jahr die kantonale Verwaltung zu verlassen und habe dies damit begründet, dass es für sie an der Zeit sei, einen Karrieresprung zu machen. Sie habe zwar nie ausgeschlossen, sich einmal zu verändern, sie habe aber in keinem Moment an einen Stellenwechsel gedacht. Sie sei mit 39 Finanzchefin geworden und habe immer gesagt, dass sie so lange bleibe, wie Christian Wanner im Amt sei; dann wäre sie um die 50 und das wäre der Moment, sich einen Wechsel zu überlegen, weil ein späterer Wechsel schwierig wäre. Der Departementsvorsteher erklärte, die Chefin des Amtes für Finanzen sei «nicht einsichtig» gewesen; sie habe ihm zuvor schon drei- oder viermal damit gedroht, sie werde eine andere Stelle suchen. Der Personalchef wurde damit beauftragt, eine Trennungsvereinbarung aufzusetzen. Es gab in der Folge im Rahmen der Verhandlungen zwischen den Beteiligten mehrere Versionen; die Fassung, die letztlich für alle akzeptabel war und unterzeichnet wurde, befindet sich im Anhang zu diesem Bericht.

Nach dieser Sitzung hat sich das Klima noch weiter verschlechtert. An verschiedenen Sitzungen und Besprechungen trat der Konflikt zu Tage. Auf die diesbezüglichen Einzelheiten braucht indessen im Rahmen dieses Berichts nicht weiter eingegangen zu werden, weil für beide Parteien das Vertrauensverhältnis ohnehin schon irreparabel zerstört war: Für Christian Wanner war es am 31. Mai gebrochen, für Pia Stebler gab es nach dem 6. Juni kein Zurück. Was nach dem 6. Juni 2006 noch geschah, war lediglich die Fortsetzung der Entwicklung, die zu Beginn des Jahres 2005 ihren Anfang genommen hatte.

3. Feststellungen

3.1 Sachverhaltswürdigung

Es liegt in der Natur der Sache, dass die direkt Beteiligten den Sachverhalt nicht gleich beurteilen und unterschiedliche Wertungen vornehmen. So berichtete Pia Stebler von fachlichen Auseinandersetzungen; demgegenüber sprachen die übrigen angehörten Personen zwar auch von solchen fachlichen Auseinandersetzungen, aber sie wiesen darüber hinaus auf verbale Entgleisungen und Verunglimpfungen hin. Wann Auseinandersetzungen noch hart, aber fach- und sachbezogen sind und wann nicht mehr, ist eine Frage, die sich kaum allgemeingültig beantworten lässt. Wenn aber eine Mehrheit der Beteiligten davon spricht, dass es zu Ausfälligkeiten und Verunglimpfungen gekommen sei, dann darf davon ausgegangen werden, dass die Grenze

des Zulässigen überschritten wurde. Es ist indessen nicht Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission als Schiedsrichter im Nachhinein alle aufgetretenen Differenzen zu beurteilen und den einen oder den anderen Standpunkt für richtig zu erklären oder Schuldzuweisungen vorzunehmen. Wesentlich ist aus Sicht der Kommission, dass aufgrund der Schilderungen aller angehörten Personen offensichtlich ist, dass grosse Differenzen zwischen der Chefin des Amtes für Finanzen und dem Departementsvorsteher bestanden, die letztlich zum Bruch des Vertrauens führten.

Christian Wanner erklärte vor dem Ausschuss der GPK, er habe noch bis im Mai 2006 gehofft, dass sich die Sache wieder einrenken lasse; es wäre aus seiner Sicht nicht zum Bruch gekommen, wenn sich die Chefin des Amtes für Finanzen einsichtig gezeigt und Fehler eingeräumt hätte. Das Vertrauen in eine konstruktive Zusammenarbeit habe er aufgrund der Ereignisse im Zusammenhang mit der Koordinationssitzung vom 31. Mai 2006 verloren. Pia Stebler ihrerseits hat vor dem Ausschuss ausgeführt, als Chefin des Amtes für Finanzen habe sie sich verpflichtet gefühlt, ihre Sicht einzubringen und ihren Standpunkt zu vertreten. Sie habe aber immer alle Entscheide akzeptiert. Für sie sei das Vertrauensverhältnis am 6. Juni 2006 gebrochen.

Im Rahmen der Anhörungen wurde die Chefin des Amtes für Finanzen als fachlich ausgezeichnet, sogar brillant beschrieben. Sie habe aber seit Beginn der Reorganisation der Führungs- und Controllingstrukturen im Departement zunehmend Mühe bekundet, Entscheide, die ihr Amt und ihre Rolle betrafen, zu akzeptieren. Aus Sicht der Kommission ist diese Darstellung plausibel. Bis zur Reorganisation des Departements hatte das Amt für Finanzen und damit in besonderem Mass auch dessen Chefin, eine ausgeprägte Sonderstellung, indem es nicht nur in eigenen Belangen federführend war, sondern auch im departementalen Budgetprozess und im Bereich des WoV-Projekts. Mit der Reorganisation des Departements wurden die sehr weitreichenden Kompetenzen und Freiheiten des Amtes für Finanzen beschnitten.

Wohl hat Pia Stebler mehrfach und auch vor dem Ausschuss der GPK beteuert, alle Entscheide akzeptiert zu haben. Allerdings hat die Kommission den Eindruck gewonnen, sie habe nicht alle Entscheide wirklich akzeptiert und auch mitgetragen, sondern zumindest einige nur *contre coeur* und unter Druck des Departements bloss vollzogen. Das ergibt sich aus verschiedenen Begebenheiten, die im Verlauf der Anhörungen geschildert wurden. Beispielhaft sei der Budgetprozess 2006 erwähnt, als die Chefin des Amtes für Finanzen trotz Kompetenzverschiebung ins Departementssekretariat wie wohl in früheren Jahren noch üblich andere Ämter bzw. deren Chefs zur Einreichung von Sparvorschlägen aufforderte. Ein anderes Beispiel ist die im Sachverhalt erwähnte Weigerung, Besprechungen mit «subalternen» Mitarbeitern zu führen oder die Ankündigung an den Departementsvorsteher, nur noch Dienst nach Vorschrift leisten zu wollen. Nach dem Entscheid, die von ihr beantragten zwei Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter aus dem Budget zu streichen, hat sie in dieser Sache mit dem Personalchef Kontakt aufgenommen, der dazu vor dem Ausschuss erläuterte, dass sie sichtlich Mühe gehabt habe, den Entscheid zu akzeptieren. Einer der Angehörten brachte es auf den Punkt, indem er sagte: «Sie hat sich zwar gefügt, aber immer mit Nebengeräuschen und unschönen Auseinandersetzungen.» Dass es unter diesen Umständen zu einem Vertrauensverlust kommen kann, leuchtet ein.

Es ist auffallend, dass alle Beteiligten den Beginn der Probleme zu Beginn des Jahres 2005 ansiedeln. Pia Stebler hat vor dem Ausschuss der GPK zwar ausgesagt, bis im Frühsommer 2006 keine Schwierigkeiten gehabt zu haben. Aber auch sie hat die geänderten Zuständigkeiten im Budgetprozess angeführt, die sie nicht für zweckmässig erachtet habe. Aus ihrer Sicht haben diesbezüglich fachliche Auseinandersetzungen stattgefunden; aus Sicht des Departements hat sie die Neuordnung nicht in dem Sinne akzeptiert, dass sie diese auch mitgetragen hätte. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Chefin des Amtes für Finanzen die Reorganisation der Führungs- und Controllingprozesse im Departement, die gestützt auf eine mit externen Experten erstellte Studie eingeleitet wurde, sei es aus fachlichen, sei es aus persönlichen Gründen, ablehnte. Das zeigt sich etwa darin, dass Massnahmen, die bereits im Bericht vom 4. März 2004 «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» enthalten waren (z.B. Verschiebung des Departementscontrollers ins Departementssekretariat, quartalsweise Berichterstattung), bei ih-

rer späteren Umsetzung von der Chefin des Amts für Finanzen bekämpft wurden. Das Projekt «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» stand zwar nicht unter ihrer Leitung, aber als Chefin des Amts für Finanzen war sie im Projektteam. Je länger der Restrukturierungsprozess dauerte und je mehr Punkte realisiert wurden, desto heftiger kam ihre Ablehnung zum Ausdruck. Daraus wird ersichtlich, dass kein einzelnes Ereignis oder Vorkommnis zum Eklat führte, sondern dass sich Differenzen über Departementsstrukturen und Art und Weise der Führung an einzelnen Geschehnissen offenbarten und bis zu dem Punkt eskalierten, in dem sowohl der Departementsvorsteher als auch die Chefin des Amts für Finanzen das gegenseitige Vertrauen als erschüttert und eine weitere Zusammenarbeit nicht mehr als möglich erachteten.

Die Kommission ist grundsätzlich mit Pia Stebler der Auffassung, dass Kaderangestellte ihr Fachwissen und ihre Kompetenz einbringen sollen. Wenn es dabei auch zu Auseinandersetzungen kommt, so ist das nicht zum vornherein negativ; auch dann nicht, wenn diese Auseinandersetzungen gelegentlich lautstark ausgetragen werden. Pia Stebler sagt von sich selber, sie sei temperamentvoll, und bestreitet nicht, dass es fachliche Auseinandersetzungen gegeben hat, mitunter auch intensive. Die anderen Mitbeteiligten haben indessen die Auseinandersetzungen nicht immer nur als temperamentvoll und auch nicht immer ausschliesslich als fachlich erlebt, sondern sprechen alle davon, dass die Chefin des Amts für Finanzen ausfällig geworden sei und selbst den Departementsvorsteher verunglimpft habe. Wenn es zu persönlichen Verunglimpfungen kommt, dann ist die Grenze des Zulässigen überschritten. Es erscheint der GPK logisch, dass die Trennung die Folge war, zumal es sich nicht um einen einmaligen Ausrutscher handelte, sondern um eine stetige Eskalation. Es liegt auf der Hand, dass eine Zusammenarbeit zwischen einem Finanzdirektor und einer Chefin des Amts für Finanzen als einer seiner engsten Mitarbeiterinnen nicht möglich ist, wenn keine Vertrauensgrundlage besteht.

3.2 Alternativen

Nachdem sich der Departementsvorsteher dazu entschlossen hatte, sich von der Chefin des Amts für Finanzen zu trennen, musste die Frage beantwortet werden, wie das getan werden sollte. Als kantonale Angestellte unterstand die Chefin des Amts für Finanzen wie alle anderen kantonalen Angestellten einerseits der Staatspersonalgesetzgebung und andererseits dem Gesamtarbeitsvertrag für das kantonale Personal (GAV). Gestützt auf diese Grundlagen zeigten der Departementssekretär und der Personalchef auf, dass grundsätzlich drei Möglichkeiten bestanden:

- a) Pia Stebler kündigt von sich aus;
- b) Der Arbeitgeber kündigt das Arbeitsverhältnis;
- c) Es wird eine Vereinbarung getroffen.

Variante a) schied aus naheliegenden Gründen zum vornherein aus. Zwischen den Varianten b) und c) musste eine Interessenabwägung vorgenommen werden. Gemäss § 42 GAV kann die Anstellungsbehörde kündigen, wenn die Arbeitsstelle aufgehoben wird und die Zuweisung eines andern Arbeitsbereiches nicht möglich ist, oder der oder die Angestellte wegen mangelnder Eignung (Fach-, Führungs- oder Sozialkompetenz) nicht in der Lage ist, seine oder ihre Aufgaben zu erfüllen oder wenn er oder sie ungenügende Leistungen erbringt oder sein oder ihr Verhalten zu berechtigten Klagen Anlass gibt oder wenn der oder die Angestellte eine strafbare Handlung begangen hat, die nach Treu und Glauben mit der korrekten Aufgabenerfüllung nicht vereinbar ist. Wenn einer dieser Kündigungsgründe gegeben ist, ist ein besonderes Kündigungsverfahren einzuhalten. Unter anderem muss der betroffenen Person im Anschluss an ein Mitarbeiterbeurteilungsgespräch schriftlich eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt und für den Fall der Nichtbewährung die Kündigung angedroht werden. Bewährt sich der oder die Arbeitnehmende innert der vereinbarten Frist nicht, muss ein neues Mitarbeiterbeurteilungsgespräch durchgeführt und ein Kündigungsantrag zuhanden der Anstellungsbehörde (hier konkret dem Regierungsrat) eingereicht werden. Die Anstellungsbehörde stellt dem oder der betroffenen Arbeitnehmenden den begründeten Kündigungsantrag zu und setzt Frist zur schriftlichen Stellungnahme. Erst dann kann die Kündigung formell ausgesprochen werden (§ 43 GAV).

Das Kündigungsverfahren ist langwierig und birgt zudem das Risiko in sich, dass die Kündigung auch noch gerichtlich angefochten wird, weil die Frage des Verschuldens unterschiedlich beurteilt wird, was wiederum Auswirkungen auf eine allfällige Abgangsentschädigung haben kann. An einem solchen Verfahren hatten weder der Departementsvorsteher noch die Chefin des Amtes für Finanzen ein Interesse. Es darf mit Fug und Recht auch die Frage gestellt werden, welchen Sinn es macht, einem Mitarbeiter oder einer Mitarbeiterin eine Bewährungsfrist anzusetzen, wenn das gegenseitige Vertrauen bereits zerstört ist, zumal wenn es sich um eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter handelt, die oder der in einem besonderen Vertrauensverhältnis steht. Solange das Verfahren andauert, herrschen unklare Verhältnisse und müssen über längere Zeit Ressourcen in die Auseinandersetzung investiert werden, die anderweitig besser eingesetzt werden könnten. Gerade bei zentralen Vertrauensfunktionen, wie jener der Chefin des Amtes für Finanzen, erscheint es nicht zweckmässig, sich ohne Not auf lange Verfahren einzulassen, weil dadurch die Handlungsfähigkeit des Amtes in Frage gestellt wird. Abgesehen davon, wäre ein solches Verfahren beidseitig mit Kostenrisiken bei letztlich ungewissem Ausgang behaftet. Darauf ist unter dem Kapitel «Abgangsentschädigung» zurückzukommen.

Nach dem Gesagten hat die GPK volles Verständnis dafür, dass der Weg über eine Vereinbarung gesucht wurde. Damit konnte rasch für beide Seiten Klarheit geschaffen werden, ohne sich in monate-, eventuell gar jahrelange Auseinandersetzungen vor verschiedenen Gremien zu verzeteln. Aufgrund der jetzigen Erfahrungen hat die GPK indessen Zweifel, ob die Regelung der Auflösung des Anstellungsverhältnisses im Staatspersonalgesetz und im GAV zeitgemäss und zweckmässig ist. Sie hat den Eindruck, dass das Verfahren noch stark an das alte Beamtenrecht angelehnt ist. Die aktuelle Regelung erscheint insbesondere mit Bezug auf Kadermitarbeiter zuwenig flexibel und zu schwerfällig. Wenn es wie vorliegend Differenzen zwischen einem Departementsvorsteher und einer seiner engsten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter über die Führungs- und Kompetenzordnung gibt, die sich weder überbrücken noch ausräumen lassen und die zu einem Vertrauensbruch führen, dann muss im Interesse der Handlungsfähigkeit des betroffenen Verwaltungszweigs rasch gehandelt werden können. Die GPK fordert den Regierungsrat deshalb auf, zusammen mit den Sozialpartnern die einschlägigen Bestimmungen zu überprüfen und so anzupassen, dass sie auch eine auf Situationen wie die vorliegende zugeschnittene Lösung enthalten.

3.3 Abgangsentschädigung

Die Frage der Abgangsentschädigung, insbesondere deren Höhe, ist in der Öffentlichkeit besonders intensiv diskutiert worden. Die verschiedenen Darstellungen entsprachen indessen nicht immer den Tatsachen. Bevor auf die konkrete Vereinbarung zwischen dem Kanton und Pia Steller eingegangen wird, ist deshalb aufzuzeigen, welche Grundlagen für Abgangsentschädigungen zu beachten sind.

In grundsätzlicher Hinsicht ist zu unterscheiden zwischen:

- a) Abgangsentschädigungen bei Stellenaufhebung und Nichterneuerung des Beamtenverhältnisses;
- b) Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung oder ungerechtfertigter fristloser Auflösung des Anstellungsverhältnisses;
- c) Abgangsentschädigungen bei Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen.

Eine Abgangsentschädigung bei Stellenaufhebung und Nichterneuerung des Beamtenverhältnisses kann vom Regierungsrat zugesprochen werden, wenn eine Stelle aufgehoben wird und kein anderer Arbeitsbereich zugewiesen werden kann oder das Anstellungsverhältnis eines Beamten oder einer Beamtin nicht erneuert wird. Die Abgangsentschädigung kann höchstens einen Jahreslohn betragen. Eine solche Abgangsentschädigung wird aufgrund verschiedener Kriterien bemessen, die im GAV bzw. im Staatspersonalgesetz festgelegt sind. Da eine solche Abgangsentschädigung offensichtlich nicht in Betracht fiel und auch in der Öffentlichkeit nie erwähnt wurde, kann darauf verzichtet werden, an dieser Stelle näher darauf einzugehen.

Eine Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung oder ungerechtfertigter fristloser Auflösung des Anstellungsverhältnisses wird vom *Gericht* zugesprochen, wenn dieses Missbräuchlichkeit der Kündigung feststellt oder eine fristlose Auflösung als ungerechtfertigt erachtet. Solche Entschädigungen werden weder vom Gesetz noch vom GAV als «Abgangsentschädigungen» bezeichnet. In diesen Fällen beträgt die Entschädigung *mindestens* sechs Monatslöhne und *höchstens* einen Jahreslohn. Bei ungerechtfertigter fristloser Auflösung wird die Entschädigung «angemessen» erhöht. Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach der Dauer des Anstellungsverhältnisses, dem Alter des oder der Arbeitnehmenden, der Schwere der Missbräuchlichkeit bei der missbräuchlichen Kündigung bzw. der Schwere des Fehlverhaltens auf Arbeitgeberseite bei der ungerechtfertigten fristlosen Auflösung, sowie der sozialen Lage des oder der Arbeitnehmenden.

Die Abgangsentschädigung bei Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen ist die Form der Entschädigung, die mit Pia Stebler vereinbart wurde. Auch diese ist im Gesetz und im GAV geregelt. Der Regierungsrat kann eine Abgangsentschädigung zusprechen, «ausnahmsweise und soweit es im Interesse des Kantons liegt, wenn ein Anstellungsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen beendet wird» (§ 33 Abs. 2 Bst. b Staatspersonalgesetz). Die Höhe der Entschädigung richtet sich sinngemäss nach den gleichen Kriterien, wie die Entschädigung bei missbräuchlicher Kündigung. Die Verordnung zum Staatspersonalgesetz bestimmt zwar lediglich: «Die Abgangsentschädigung wird im Einzelfall vereinbart, wenn das Anstellungsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen beendet wird» (§ 12 Abs. 3). Gemäss § 33 Absatz 2 des Staatspersonalgesetzes kann der Regierungsrat aber eine Abgangsentschädigung von höchstens einem Jahreslohn zusprechen. Es ist festzuhalten, dass der Regierungsrat nicht über die gesetzlich vorgesehene Obergrenze hinaus gegangen ist.

In der Öffentlichkeit ist eine Verbindung hergestellt worden zwischen der Höhe der Abgangsentschädigung - zwölf Monatslöhne - und dem Verschulden, das demzufolge vollumfänglich beim Arbeitgeber liegen müsse. Diese Verknüpfung ist unter den gegebenen Umständen falsch. Mit Pia Stebler wurde eine Vereinbarung abgeschlossen, es gibt keine Kündigung, folglich auch kein Gerichtsurteil, das Missbräuchlichkeit feststellen würde. Beides wäre erforderlich, damit eine Entschädigung aufgrund eines Verschuldens des Arbeitgebers festgesetzt werden könnte. Vielmehr wurde eine Abgangsentschädigung zwischen den Parteien vereinbart, weswegen die Frage nach dem Verschulden zum vornherein irrelevant ist; eine Prüfung des Verschuldens hat gerade nicht stattgefunden und es ist müssig, darüber zu spekulieren, wem ein Gericht welches Verschulden angelastet hätte, wenn die Sache gerichtlich geprüft worden wäre. Nicht zuletzt um ein langes, aufwendiges und kostspieliges Verfahren, das sich genau um die Frage des Verschuldens gedreht hätte, zu vermeiden, wurde der Weg über eine Vereinbarung gewählt.

Die Höhe der Abgangsentschädigung ist auch kein Indiz für ein stillschweigendes Schuldeingeständnis des Arbeitgebers, zumal Christian Wanner vor dem Ausschuss der GPK ausgesagt hat, die auch aus seiner Sicht grosszügige Abgangsentschädigung berücksichtige eben auch die unbestrittenen fachlichen Verdienste von Pia Stebler in ihrer Arbeit für den Kanton. Zudem ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Abgangsentschädigung zwischen den Parteien ausgehandelt und nicht von einem Gericht aufgrund irgend eines Verschuldens festgesetzt wurde. Dass der Kanton in eine Abgangsentschädigung von zwölf Monatslöhnen eingewilligt hat, hängt mit dem Prozess- und Kostenrisiko im Falle eines Gerichtsverfahrens zusammen. Einmal wäre ein solches Verfahren mit direkten Kosten in unbekannter Höhe verbunden gewesen, sodann wären interne Personalressourcen dadurch gebunden worden. Letztlich hätte ein Gericht, falls es Missbräuchlichkeit festgestellt hätte, aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und des GAV eine Entschädigung von *mindestens* sechs Monatslöhnen zusprechen müssen. Damit wird ersichtlich, dass der Kanton als Arbeitgeber, um ein Gerichtsverfahren zu vermeiden, ein Interesse an der Ausrichtung einer Abgangsentschädigung hatte und deshalb von der Kompetenz gebrauch machte, «ausnahmsweise» eine solche auszurichten.

Die Abgangsentschädigung war Gegenstand der Verhandlungen zwischen den Parteien. Diese Verhandlungen waren nicht einfach, was durch eine ganze Reihe - mindestens sieben - verschie-

dener Vorschläge und Gegenvorschläge dokumentiert ist. Der Personalchef erklärte, dass die erste, vom Kanton entworfene, Variante eine Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses bis 31. Dezember 2006 und eine Abgangsentschädigung von drei Monatslöhnen vorgesehen habe; nach der Aussage von Pia Stebler wäre das allerdings bereits die zweite Variante gewesen, nachdem der Kanton ganz zuerst gar keine Abgangsentschädigung angeboten habe. Der Gegenvorschlag von Pia Stebler lautete auf Fortsetzung des Anstellungsverhältnisses bis 31. Dezember 2007 und Abgangsentschädigung von 12 Monatslöhnen. Die beiden Standpunkte lagen weit auseinander; nach weiteren Verhandlungsschritten, wurde schliesslich eine Einigung erzielt, die sich folgendermassen zusammensetzt:

- Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses längstens bis zum 31. Dezember 2006 bei gleichzeitiger Freistellung von Pia Stebler ab 1. August 2006. Die fünf Monate zwischen dem 1. August und dem 31. Dezember 2006 werden damit begründet, dass Pia Stebler ein Ferienguthaben von 19 Arbeitstagen und ein Überzeitsaldo von 207,55 Stunden hatte, was zusammen rund zwei Monaten entspricht. Die restlichen drei Monate entsprechen der Kündigungsfrist. Für diese fünf Monate resultiert ein Betrag von rund 80'000 Franken. Falls Pia Stebler vor Ende des Jahres eine neue Stelle antritt, vermindert sich der Betrag entsprechend.
- Abgangsentschädigung in der Höhe von zwölf Monatslöhnen (soweit bundesrechtlich zulässig, um die Sozialversicherungsbeiträge vermindert), was rund 176'000 Franken entspricht.
- Arbeitgeberbeiträge in der Höhe von rund 36'000 Franken.

Zusammengezählt resultiert daraus ein Betrag von insgesamt rund 292'000 Franken, wovon die Abgangsentschädigung, wie dargelegt, rund 176'000 Franken ausmacht.

Die GPK stellt fest, dass sich die getroffene Lösung innerhalb der vom Staatspersonalgesetz und vom GAV gesetzten Grenzen bewegt. Die rasche Freistellung erachtet die GPK als sachgerecht, auch wenn sie faktisch dazu führt, dass ein Lohn ohne entsprechende Gegenleistung ausgerichtet wird. Die anderen zur Diskussion stehenden Varianten wären nach Einschätzung der GPK für den Kanton finanziell schlechter gewesen. Die Zusammenarbeit zwischen einem Departementsvorsteher und einer seiner engsten Mitarbeiterinnen wäre unter den gegebenen Umständen beiden Parteien kaum zumutbar. Verwundert war die Kommission aber über den Umstand, dass einer gutbezahlten Kadermitarbeiterin Überstunden vergütet werden. Sie ist der Auffassung, dass bei Kadermitarbeitern die Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht, nicht die dafür allenfalls erforderliche Überzeit, die ohnehin mit der Besoldung bereits abgegolten sein sollte. Sie nahm aber zur Kenntnis, dass der GAV in dieser Hinsicht nicht zwischen Kadermitarbeitern und anderen kantonalen Angestellten unterscheidet. Diese Regelung erachtet die GPK als nicht sachgerecht und fordert deshalb den Regierungsrat auf, zusammen mit den Sozialpartnern die entsprechenden Bestimmungen zu überprüfen und im Sinne der vorstehenden Ausführungen zu ändern, soweit es um Überzeit von Kadermitarbeitern geht.

3.4 Mitarbeiterbeurteilung

Nicht ins Bild passen die vorbehaltlos vorgenommenen Qualifikationen der Chefin des Amtes für Finanzen durch den Departementsvorsteher. Nicht nur er selber, sondern auch alle anderen Beteiligten datieren den Beginn der Probleme auf Anfang des Jahres 2005. Das spiegelt sich allerdings nicht in den Mitarbeiterbeurteilungsgesprächen der Jahre 2005 und 2006, die jeweils im Mai stattfanden und nur von kurzer Dauer - ca. 15 Minuten - waren. Pia Stebler erhielt nicht nur im fachlichen Bereich, sondern auch im Bereich «soziales Verhalten» in beiden Jahren die höchstmögliche Qualifikation «ausgezeichnet». Der Mitarbeiterbeurteilungsbogen, der verwaltungsweit zur Durchführung der Beurteilungsgespräche eingesetzt wird, enthält namentlich für die Beurteilung des sozialen Verhaltens eine eigene Kategorie, die in drei Unterkategorien eingeteilt ist: «Zusammenarbeit», «Umgang mit Mitarbeitern» (unterteilt in Verhalten gegenüber Vorgesetzten und Verhalten gegenüber Kolleginnen und Kollegen) sowie «Umgang mit Dritten». Bei der Besprechung dieser Punkte hätten die sich abzeichnenden Probleme spätestens im Mai 2006 ihren Niederschlag finden müssen. Das räumte auch der Departementsvorsteher gegenüber dem Ausschuss der Kommission ein. Pia Stebler ihrerseits hat sich auf diese ausgezeichnete Qualifikation berufen und daraus abgeleitet, dass keine Anzeichen für den kurz darauf eingetretenen Bruch bestanden. Diese Einschätzung teilt die GPK so nicht. Zwar hat auch der

Departementsvorsteher ausgesagt, er habe nicht mit einer derartigen Eskalation gerechnet. Aufgrund des Sachverhalts ist aber klar, dass allen Beteiligten bewusst gewesen sein muss, dass nicht nur Sonnenschein herrschte.

Auch wenn die Kommission der Auffassung ist, dass der Departementsvorsteher zumindest im Rahmen der Mitarbeiterbeurteilungsgespräche früher und in klarer Sprache hätte eingreifen müssen, muss offen bleiben, ob sich dadurch am Ergebnis etwas geändert hätte. Eskaliert ist die Angelegenheit Ende Mai und damit erst rund drei Wochen nach der Mitarbeiterbeurteilung 2006 im Rahmen des anlaufenden Budgetprozesses für das Jahr 2007. Das ändert indessen nichts daran, dass eine in dieser Art durchgeführte Mitarbeiterbeurteilung ihren Zweck im Grunde nicht erfüllt. Die GPK ruft deshalb allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der kantonalen Verwaltung aller hierarchischen Stufen die Bedeutung der Mitarbeiterbeurteilung in Erinnerung und fordert sie auf, ihr den nötigen Stellenwert einzuräumen. Den Regierungsrat und das kantonale Personalamt fordert die GPK auf zu prüfen, wie auch im Bereich der Mitarbeiterbeurteilung Qualitätssicherung betrieben werden kann und geeignete Massnahmen einzuleiten.

3.5 Amtsübergabe

Zwischen dem Zeitpunkt des definitiven Entscheids und dem Zeitpunkt der Freistellung von Pia Stebler lag relativ wenig Zeit. Dass der Departementsvorsteher daran interessiert war, möglichst rasch klare Verhältnisse zu schaffen, ist nachvollziehbar. Eine weitere konstruktive Zusammenarbeit wäre nach Auffassung der Kommission unter den gegebenen Umständen angesichts des beidseits fehlenden Vertrauens nicht möglich gewesen. Der rasche Vollzug der Trennung hat indessen auch eine Kehrseite, weil entsprechend wenig Zeit für die Amtsübergabe zur Verfügung steht. Einmal ist noch kein Nachfolger bzw. keine Nachfolgerin vorhanden, sodann ist auch die Übergabe an andere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Sinne einer Übergangslösung in so kurzer Zeit nicht einfach zu bewältigen. Pia Stebler hat vor dem Ausschuss der GPK bezüglich gewisser Dossiers Bedenken geäussert, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung des NFA im Kanton Solothurn. Vom Ausschuss darauf angesprochen, hat der Departementsvorsteher dargestellt, dass dieses Dossier Heidi Pauli übertragen worden sei und dass er im übrigen selber Einsitz in den einschlägigen Gremien habe, so dass er die Verantwortung für das Funktionieren übernehmen könne. Die Projekte seien zugeordnet und würden weitergeführt, wenn auch eventuell Prioritätenverschiebungen erforderlich seien. Aufgrund verschiedener Rückmeldungen dürfe er feststellen, dass im Amt der Wille und die Motivation gegeben seien, den Engpass zu überbrücken.

3.6 Rechtmässigkeit des Regierungsratsbeschlusses

Der Regierungsrat ist Anstellungsbehörde für den Chef oder die Chefin des Finanzamts. Deshalb ist er auch berechtigt, das Anstellungsverhältnis wieder aufzulösen. Das ist mit Regierungsratsbeschluss Nr. 2006/1421 vom 14. Juli 2006 geschehen, indem er die zwischen Regierungsrat Christian Wanner und dem Rechtsvertreter von Pia Stebler am 13. Juli 2006 vorbehaltlich der Genehmigung durch den Regierungsrat unterzeichnete Vereinbarung genehmigt hat. Die Modalitäten der Trennung von der Chefin des Amts für Finanzen bewegen sich innerhalb der Vorgaben gemäss Staatspersonalgesetz und GAV, insbesondere auch was die Höhe der Abgangschädigung betrifft. Insofern ist an der Rechtmässigkeit des Regierungsratsbeschlusses nicht zu zweifeln.

4. Schlussfolgerungen

Die Kommission ist der Auffassung, dass es nicht ein einzelnes Ereignis war, das zum Bruch geführt hat. Vielmehr sind aufgrund des Expertenberichts «Überprüfung der Führungs- und Controllingprozesse» sowie der anschliessend einsetzenden Umsetzung der darin erarbeiteten Umstrukturierungsmassnahmen unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Departementsvorsteher und der Chefin des Amts für Finanzen über die Führungs- und Kompetenzordnung zu Tage

getreten. Insofern ist die GPK der Auffassung, dass nicht die Auseinandersetzungen zwischen Pia Stebler und Viktor Kissling die Ursache für die Trennung waren, ebensowenig die in der Öffentlichkeit vermuteten Streitigkeiten zwischen Pia Stebler und Heidi Pauli. Viktor Kissling und Pia Stebler haben beide ausgesagt, sie hätten jeweils nach Lösungen gerungen und sich in der Regel auch gefunden. In den Anhörungen vor dem Kommissionsausschuss sind keine Streitigkeiten zwischen Pia Stebler und Heidi Pauli erwähnt worden. Mit Heidi Pauli hatte Pia Stebler nach übereinstimmender Aussage aller Angehörten kaum Berührungspunkte. Geschildert wurde nur die Problematik im Zusammenhang mit dem Budgetprozess 2007 und insbesondere mit dem Stellenbegehren, das Pia Stebler formuliert hatte. Zwar war dies zweifellos ein wichtiges Element, aber es war nicht Heidi Pauli, sondern es war der Departementsvorsteher, der als Vorgesetzter der Chefin des Amts für Finanzen das Begehren ablehnte.

Die GPK lässt offen, ob die unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem Departementsvorsteher und der Chefin des Amts für Finanzen sich deshalb manifestiert haben, weil sie Kompetenzbereiche abgeben musste, oder weil sie grundsätzlich eine andere Philosophie hatte. Derartige Differenzen sind bedauerlich, können aber nie zum vornherein ausgeschlossen werden. Die Kommission nimmt keine Schuldzuweisungen vor, das wäre weder zweckdienlich noch im Interesse der Parteien, die sich schliesslich und endlich im Rahmen einer gegenseitigen Vereinbarung und nicht aufgrund einer einseitigen Kündigung getrennt haben. Sie konstatiert lediglich, dass die Situation derart eskaliert ist, dass es zu Auseinandersetzungen und verbalen Entgleisungen gekommen ist, die die Grenze des Zulässigen überschritten haben. Unter diesen Umständen erscheint der GPK eine Trennung unvermeidlich und es ist auch einleuchtend, dass eine solche Trennung im Interesse beider Seiten möglichst rasch vollzogen werden sollte. Dafür stellen Staatspersonalgesetz und GAV nach Auffassung der Kommission aber nicht die geeigneten Instrumente zur Verfügung. Sie fordert deshalb den Regierungsrat auf, zusammen mit den Sozialpartnern insbesondere die Bestimmungen bezüglich der Auflösung von Anstellungsverhältnissen mit Kadermitarbeitern und der Vergütung von Überzeit bei Kadermitarbeitern zu überprüfen. Bezüglich der Auflösung des Anstellungsverhältnisses soll eine Lösung gesucht werden, die auf Situationen wie die vorliegende zugeschnitten ist und die den legitimen Interessen beider Seiten Rechnung trägt. Bezüglich der Vergütung von Überzeit ist die GPK der Auffassung, dass eine solche für Kadermitarbeiter ausgeschlossen sein sollte. Hinsichtlich der in der kantonalen Verwaltung praktizierten Mitarbeiterbeurteilung fordert die Kommission den Regierungsrat auf zu prüfen, wie in diesem Bereich Qualitätssicherung betrieben werden kann und die geeigneten Massnahmen einzuleiten.

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Beat Ehram
Präsident

Fritz Brechbühl
Ratssekretär

Anhang

Vereinbarung zwischen der kantonalen Verwaltung und Pia Stebler vom 13. Juli 2006

1. Ausgangslage

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 475 vom 1. März 2000 wurde Frau Dr. Pia Stebler als Chefin des kantonalen Amtes für Finanzen (damals noch kantonale Finanzverwaltung) gewählt. Der Stellenantritt erfolgte am 1. Mai 2000.

2. Auflösung des Anstellungsverhältnisses

- 2.1. Die Parteien vereinbaren, das Anstellungsverhältnis spätestens auf den 31. Dezember 2006 in gegenseitigem Einverständnis zu beenden.
- 2.2. Frau Dr. Stebler wird ab 1. August 2006 von der Arbeit freigestellt. Vom 1. August 2006 bis 30. September 2006 bezieht sie ihr restliches Ferien- und Überstundenguthaben; damit ist das gesamte Ferien- und Überstundenguthaben abgegolten. Mit der Freistellung enden für Frau Dr. Stebler auch alle gesetzlichen und vertraglichen Arbeitnehmerpflichten mit Ausnahme der in Ziffer 2.4. und 2.8. hienach erwähnten.
- 2.3. Die Lohnfortzahlung endet in jedem Fall spätestens am 31. Dezember 2006.
- 2.4. Falls Frau Dr. Stebler vor Beendigung des Anstellungsverhältnisses eine neue Arbeitsstelle antreten kann, hat sie das Recht, das Anstellungsverhältnis in Absprache mit ihrem Vorgesetzten vorzeitig zu beenden. Frau Dr. Stebler ist verpflichtet, einen allfälligen Stellenantritt dem Personalamt Kanton Solothurn zu melden. Mit dem Antritt einer neuen Stelle werden sowohl das aktuelle Anstellungsverhältnis wie auch die Lohnzahlung automatisch beendet.
Falls Frau Dr. Pia Stebler vor dem 31. Dezember 2006 eine neue Stelle mit geringerem Lohn als im aktuellen Anstellungsverhältnis beim Kanton Solothurn antritt, wird die Differenz zwischen dem tieferen und dem höheren Nettolohnbetrag bis längstens am 31. Dezember 2006 vergütet.
- 2.5. Frau Dr. Pia Stebler wird eine Abgangsentschädigung in der Höhe von 12 Monatslöhnen zugesprochen. Diese Abgangsentschädigung wird im Monat Dezember 2006 überwiesen. Die Abgangsentschädigung wird, soweit bundesrechtlich zulässig, um die Sozialversicherungsbeiträge vermindert.
- 2.6. Die Parteien haben gemeinsam eine Medienmitteilung verfasst. Im übrigen vereinbaren sie Stillschweigen; ausgenommen von der Schweigepflicht ist der Inhalt der vorliegenden Vereinbarung.
- 2.7. Es wird darauf hingewiesen, dass mit der Auflösung des Anstellungsverhältnisses der Unfallversicherungsschutz (UVG) wegfällt. Die Versicherung endet mit dem 30. Tag nach dem Tage, an dem der Anspruch auf mindestens einen halben Lohn aufhört. Frau Dr. Stebler hat die Möglichkeit, die Versicherung durch besondere Abrede bis maximal sechs Monate zu verlängern. Sofern sie dies wünscht, wird ihr empfohlen, mit Herrn Peter Roth, Tel. 032 627 20 87, Kontakt aufzunehmen. Es wird ihr zudem empfohlen, die Krankenversicherung/Krankenkasse zu informieren, dass das Dienstverhältnis aufgelöst wird und der Unfallversicherungsschutz wegfällt.
- 2.8. Gemäss § 48 des Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 sind Arbeitnehmende verpflichtet, über Angelegenheiten, die ihnen in ihrer dienstlichen Stellung zur Kenntnis gelangt sind oder die nach ihrer Natur oder nach besonderer Vorschrift geheim zu halten sind, Stillschweigen zu bewahren. Frau Dr. Stebler wird darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung auch nach Auflösung des Dienstverhältnisses bestehen bleibt.

3. Genehmigungsvorbehalt

Diese Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Sie wird im Doppel ausgefertigt, beidseitig unterzeichnet und jeder Vertragspartei ausgehändigt.