

Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts

Bericht des Finanzdepartements des Kantons Solothurn
vom 30. November 2022

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	6
2. Vorgeschichte	8
2.1 Erste Entwicklung des solothurnischen Staatspersonalrechts.....	8
2.2 Abschaffung des Beamtenstatus.....	8
3. Einführung des Gesamtarbeitsvertrages	10
3.1 Vorbereitung	10
3.2 Verhandlungen	11
3.3 Abschluss.....	12
4. Entwicklung des Gesamtarbeitsvertrages.....	13
4.1 Übersicht	13
4.2 Aufwand und Kategorien.....	14
4.3 Entwicklung und Einreihungen.....	16
5. GAV-Kommission (GAVKO).....	19
5.1 Zweckbestimmung	19
5.2 Zusammensetzung	19
5.3 Vertragliche Aufgaben	22
5.4 Tätigkeiten.....	22
6. Struktur und Inhalt.....	24
6.1 Kompetenzordnung.....	24
6.2 Normenwerke.....	24
6.3 Regelungsfelder	27
7. Kantonale Vergleiche	40
7.1 Einleitung.....	40
7.2 Kompetenzordnung.....	41
7.3 Normenwerke.....	42
7.4 Regelungsfelder	43
8. Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages	49
8.1 Vorbemerkung	49
8.2 Ablauf	50
8.3 Folgen der Vertragsauflösung.....	52
8.4 Exkurs: Solothurner Spitäler AG.....	53
9. Ergebnis und Empfehlung	54

Beilagen

1. Übersicht Normen
2. Übersicht Revisionen
3. Dokumentation Revisionen

Kurzfassung

Die Ausgestaltung eines öffentlichen Personalrechts nimmt in der Staatsorganisation eine zentrale Rolle ein. Dessen Entwicklung ist deshalb seit jeher regelmässig Gegenstand politischer Diskussion. So etwa auch in jüngster Vergangenheit, als ein fraktionsübergreifender Auftrag im Kantonsrat die Herstellung einer tatsächlichen Parität in der GAV-Kommission verlangte. Dieser Vorstoss einerseits sowie die mittlerweile doch lange Laufzeit des Gesamtarbeitsvertrages haben den Regierungsrat in den vergangenen Jahren dazu bewogen, eine allgemeine Überprüfung des Staatspersonalrechts im Kanton Solothurn vorzunehmen. Zu diesem Zweck hat das Personalamt im Jahre 2020 bereits eine Studie zum Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Personalwesen durch Prof. Dr. iur. Kurt Pärli vornehmen lassen, welche sich zu ausgewählten Fragen in Bezug auf eine Aufgliederung des Gesamtarbeitsvertrages sowie zu den Vertretungsverhältnissen in der GAV-Kommission äussert. Der vorliegende Bericht des Finanzdepartementes ist ein weiterer Teil dieser umfassenden Überprüfung. Er soll einen Überblick über die Grundstruktur und die Entwicklung unseres Personalrechts bieten und hiermit als Grundlage für weiterführende Grundsatzentscheide in der solothurnischen Personalpolitik dienen.

Die erste Kodifikation des solothurnischen Personalrechts erfolgte vor rund 70 Jahren. Seither hat das öffentliche Staatspersonalrecht in Solothurn – wie auch schweizweit – durchaus bedeutende Entwicklungen durchlaufen. Bisweilen sind diese Entwicklungen auf die veränderten Verhältnisse in der Arbeitswelt zurückzuführen. Eine nennenswerte Tendenz dieser Entwicklung lässt sich etwa an der kontinuierlichen Verlagerung der Regelungskompetenz von Volk an die Legislative und weiter an die Exekutive erkennen. Die stetige Kompetenzverlagerung sollte in erster Linie mehr Flexibilität bei der Weiterentwicklung der kantonalen Personalrechte schaffen und hiermit einen wesentlichen Beitrag zur Konkurrenzfähigkeit der Verwaltungen auf dem Arbeitsmarkt mit sich bringen. Eine massgebliche Annäherung an das Arbeitsrecht in der Privatwirtschaft erfolgte im Kanton Solothurn so auch mit dem Erlass des heutigen Staatspersonalgesetzes im Jahre 1993, das erstmals eine Abschaffung des Beamtenstatus skizzierte und damit die sukzessive Abkehr vom Amtsdauersystem zu einem Kündigungssystem bedeutete.

Mit der gesetzlichen Delegation der notwendigen Regelungskompetenzen an den Regierungsrat hat das solothurnische Kantonsparlament alsdann im Jahre 2001 die Grundlagen für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages geschaffen und hiermit einen beachtlichen Sonderweg beschritten. Für die solothurnische Personalpolitik wurde damit faktisch ein neues Normschöpfungsverfahren eingeführt, das auf sozialpartnerschaftlichem Konsens beruht. Der Abschluss dieses kollektiven Vertragswerkes erfolgte dabei in der ausdrücklichen Absicht der vertragsschliessenden Parteien, eine positive Entwicklung des solothurnischen Staatspersonalrechts zu fördern und fortschrittliche Arbeitsbedingungen im Kanton Solothurn in Berücksichtigung beidseitiger Interessen zu schaffen.

Dieser Rechtsetzungsprozess hin zu einem partnerschaftlichen Vertragswerk über die Anstellungsbedingungen hat dabei gewiss auch zu einer inhaltlichen Weiterentwicklung des solothurnischen Personalrechts beitragen können. Von weit grösserer Bedeutung war jedoch die Einbettung des Grossteils der damaligen personalrechtlichen Normen in ein einziges Normenwerk, womit eine Vielzahl an personalrechtlichen Verordnungen in der Folge aufgehoben werden konnten. Diese bedeutende Konzentration auf ein einziges Werk hat sich dabei in Bezug auf die strukturelle Darstellung des solothurnischen Personalrechts und seine Übersicht durchwegs positiv ausgewirkt.

In der vorliegend untersuchten Zeitperiode von 2005 bis Ende 2021 hat der Gesamtarbeitsvertrag beachtlich viele Anpassungen erfahren. So war in dieser Zeitphase beinahe die Hälfte sämtlicher gesamtarbeitsvertraglichen Normen zumindest einmal Gegenstand einer Revision. Im Rahmen von 58 Gesamtarbeitsvertragsrevisionen waren in inhaltlicher Hinsicht insgesamt 77 Revisionsthemen betroffen. Knapp zwei Drittel der Vertragsänderungen betrafen Entwicklungen des kantonalen Personalrechts oder die Neueinreihung von Funktionen. Rund ein Drittel dieser Revisionsprojekte können demgegenüber als Bereinigungen im Nachgang zum Abschluss des Vertrages oder als sogenannte Nachführungen aufgrund anderweitiger Revisionsprojekte auf Bundesebene oder kantonaler Ebene eingeordnet werden.

Als bedeutende Entwicklungen im solothurnischen Personalrecht können dabei beispielsweise der Versicherungswechsel beim Krankentaggeld, die Einführung eines Case-Managements bei länger dauernder Arbeitsverhinderung, die Integration der Entschädigung für Inkonvenienzen in die Lohnfortzahlung, die Einführung des Mediationsverfahrens im Falle von Mobbingvorwurf, die Verlängerung der Lohnanstiegsdauer, die Flexibilisierung der Altersgrenze sowie die Anpassungen der Vorschriften zum Kündigungsrecht bezeichnet werden.

Die Vorbereitungen zu diesen Revisionsprojekten erfolgen in der paritätisch zusammengesetzten GAV-Kommission. Die Zustimmung zu den jeweiligen Vertragsänderungen wird dabei auf Antrag der Kommission durch die Vertragsparteien selbst erteilt. Die Einsetzung der Kommission erfolgte seinerzeit in der beidseitigen Bestrebung der Parteien, sich regelmässig über Ziele und Absichten auszutauschen. Von diesem gemeinsamen Willen zeugt nicht zuletzt der breite Tätigkeitsbereich: Nebst der jeweiligen Vorbereitung von Revisionen der Anstellungsbedingungen, was mehr als die Hälfte der Tätigkeit der Kommission ausmacht, beinhaltet der Aufgabenbereich der Kommission auch die Überwachung von Vollzug und Anwendung des Vertragswerks sowie die gemeinsame Klärung von Auslegungsfragen. Ausserdem befasst sich die Kommission mit den jährlichen Lohnverhandlungen, nimmt regelmässige Lohnvergleiche vor und erteilt die Genehmigungen für die Jahresrechnungen zu den Solidaritätsbeiträgen. Schliesslich dient die GAV-Kommission als runder Tisch der Sozialpartner bei kollektiven Streitigkeiten oder bei geplanten Reorganisationen. Zur Erfüllung all dieser Aufgaben haben seit Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrages bis Ende 2021 157 Kommissionssitzungen stattgefunden. Weil in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrages noch zahlreiche Nachführungs- und Bereinigungsarbeiten am Vertragswerk erforderlich waren, haben die Kommissionssitzungen in dieser Anfangsphase noch alle zwei bis drei Wochen stattgefunden. Heute trifft sich die Kommission durchschnittlich noch etwa 7 Mal im Jahr.

Mit dem Erlass des Gesamtarbeitsvertrages beruht das solothurnische Staatspersonalrecht heute weitgehend auf ebendiesem Vertragswerk. Während die Personalrechtsverordnung mittlerweile vorwiegend Zuständigkeiten regelt, haben die Vorschriften des Staatspersonalgesetzes beinahe vollständig Eingang in den Vertrag gefunden. Diese Wiederholung gesetzlicher Vorschriften im Vertrag ist indes rein deklaratorischer Natur und dient einzig der Vollständigkeit des vertraglichen Normenwerks: unter Beachtung der Normenhierarchie bleibt der Kantonsrat – als Gesetzgeber – nach wie vor zur Regelung seiner Themenfelder im Staatspersonalgesetz zuständig. Dies gilt somit für all diejenigen Themenbereiche, deren Regelungskompetenz nicht an die Exekutive übertragen worden sind. Im Kanton Solothurn sind dies vor allem die Vorschriften zum Abschluss und zur Beendigung des Anstellungsverhältnisses, zur Rechtspflege, zur Lohnfortzahlung sowie zur Sozialpartnerschaft. In die Regelungskompetenz der Regierung fallen hingegen die Festsetzung der Altersgrenze, der wöchentlichen Arbeitszeit, der Besoldung und Entschädigung wie auch die Regelung der Ferien und der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge.

Trotz dieser klaren Kompetenzordnung zwischen Legislative und Exekutive haben sich im Laufe der Jahre allmählich auch Unklarheiten, Auslegungsfragen und letztlich Rechtsunsicherheiten im Staatspersonalrecht des Kantons Solothurn ergeben. Zum Teil sind diese Rechtsunklarheiten durch Präzisierungen gesetzlicher Vorschriften im Gesamtarbeitsvertrag oder aufgrund der Verwendung uneinheitlicher Wortlaute in den Normenwerken geschaffen worden. Gleichzeitig bestehen zum Teil auch juristische Unklarheiten betreffend die vertragliche Parteirolle einzelner Arbeitgeber.

Bereits vor diesem Hintergrund erscheint eine Überprüfung der personalrechtlichen Normenwerke im Kanton Solothurn heute angezeigt. Im Zuge einer vornehmlich redaktionellen Überarbeitung könnten vereinzelt auch Auslegungsfragen geklärt und Unklarheiten behoben werden. Durchaus denkbar wäre aber auch, die redaktionelle Revisionsarbeit mit einer materiellen Überprüfung des solothurnischen Personalrechts zu ergänzen. Vergleiche mit den untersuchten Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, St. Gallen und Thurgau zeigen zwar auf, dass die heutigen Arbeitsbedingungen in den Kantonen grösstenteils vergleichbar sind; bedeutsame Unterschiede lassen sich höchstens in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive sowie freilich in der Form der gelebten Sozialpartnerschaft feststellen. Dennoch weisen die kantonalen Personalrechte in einzelnen Regelungsfeldern ihres öffentlichen Dienstrechts zum Teil leichte Abweichungen auf, die sich auch für das solothurnische Personalrecht als nützlich erweisen könnten.

Nicht auszuschliessen ist derweil, dass ein grösseres Revisionsprojekt auch eine Überprüfung der Grundstruktur und der Regelungskompetenzen wie aber auch des solothurnischen Sonderweges selbst bedeuten könnte. Alleine schon die heutigen Bestrebungen der Solothurner Spitäler AG, mit ihren Personalverbänden einen *eigenen* kollektiven Vertrag abzuschliessen, wird unweigerlich auch Fragen betreffend die Form und den Weiterbestand des heutigen Vertragswerks mit sich bringen. Auf welchen Normenwerken das Personalrecht des Kantons Solothurn künftig beruhen soll, bleibt letztlich eine politische Frage. Ein Rückblick auf frühere Entwicklungen zeigt jedenfalls auf, dass hohe Flexibilität in der Gestaltung des Personalrechts sowie zeitgemässe und attraktive Arbeitsbedingungen schon immer als Garanten für die Konkurrenzfähigkeit der Kantone auf dem Arbeitsmarkt verstanden worden sind. Gleichzeitig sind die Personalrechte der Kantone seit jeher auch davon geprägt, für sämtliche Kantonsangestellten gleiche oder zumindest gleichwertige Anstellungsbedingungen anzubieten. Inwiefern diesem Gleichheitsgebot letztlich auch in Bezug auf die Lehrkräfte und das Spitalpersonal Bedeutung zukommen soll, bleibt in rechtlicher wie auch politischer Hinsicht noch zu beurteilen. Die zahlreichen Sondervorschriften im Besonderen Teil des Gesamtarbeitsvertrages bieten diesbezüglich jedenfalls Beleg für die ungleichen Bedürfnisse der involvierten Arbeitgeber. Gleichzeitig sind sie auch Beleg dafür, dass diese Bedürfnisse auch in einem gemeinsamen Normenwerk ihre Berücksichtigung finden können und dürfen.

Wie bereits der frühere «Bericht Pärli» feststellen konnte, fördert der solothurnische Sonderweg unbestritten den Dialog unter den Sozialpartnern. Mit der GAV-Kommission verfügt der Kanton ausserdem über ein paritätisches Gremium, das sich einer Vielzahl von Aufgaben annehmen kann. Dennoch bringt das bestehende Vertragsverhältnis auch Herausforderungen mit sich. Jede weitere Entwicklung erfordert das Einvernehmen aller Vertragsparteien. Die oft ungleichen Bedürfnisse der involvierten Sozialpartner können die erforderliche Übereinkunft auch zusätzlich erschweren.

Der Ablauf und die Voraussetzungen für die Auflösung des heutigen Vertragsverhältnisses, sei es im Hinblick auf eine Rückkehr zum klassischen Modell oder einzig zur Entflechtung des kollektiven Gesamtarbeitsvertragsverhältnisses auf die heute bereits involvierten Arbeitgeber, sind in Gesetz und Verordnung sowie im Vertrag selbst ausgesprochen detailliert geregelt. Demzufolge ist nach einer erfolgten Kündigung zunächst ein Schlichtungsversuch unter den Parteien zu unternehmen. Führt dieser zu keinem neuen Vertrag, so sind in einem nächsten Schritt Grundsatzentscheide des Kantonsrates betreffend die künftige Kompetenzordnung im solothurnischen Staatspersonalrecht erforderlich. Unabhängig des Ausgangs dieser neuen Kompetenzverteilung durch die Legislative, ist bei einer strukturellen Neugestaltung des solothurnischen Staatspersonalrechts jedenfalls mit einem umfangreichen Rechtssetzungsprozess auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu rechnen. Wie in jedem Vertragsverhältnis steht es den Parteien selbstverständlich offen, zu einer anderen einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Sofern jedoch die Absicht besteht, eine Entflechtung auf gesonderte Gesamtarbeitsverträge vorzunehmen, so ist hierfür eine neue Kompetenzdelegation im Staatspersonalgesetz und damit die Zustimmung des Kantonsrates notwendig.

Im Ergebnis kommt der vorliegende Bericht zum Schluss, dass das bestehende Vertragsverhältnis wie auch dessen mögliche Auflösung oder Entflechtung einige Rechtsfragen aufwirft, die zeitnah einer gutachterlichen Prüfung zugeführt werden sollten. Erst nach eingehender Prüfung dieser Rechtsfragen wird ein Gesamtbild der heutigen Ausgangslage vorliegen. Ganz unbesehen davon kann bereits heute festgestellt werden, dass eine grundlegende Überarbeitung der Normenwerke in redaktioneller und punktuell sogar materieller Hinsicht in naher Zukunft notwendig sein wird. Im Sinne der bestehenden Sozialpartnerschaft ist es zudem zu empfehlen, die Personalverbände in diesen weiteren Prozess einzubeziehen.

1. Ausgangslage

Das Staatspersonalrecht des Kantons Solothurn war seit seiner Einführung in der Mitte des letzten Jahrhunderts immerfort Gegenstand von politischen Diskussionen. Dieser Meinungs austausch hat auch massgeblich dazu beigetragen, dass das Personalrecht regelmässig weiterentwickelt und den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst werden konnte.

Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages im Jahre 2001 hat sich das Kantonsparlament dazu entschieden, im öffentlichen Dienstrecht einen Sonderweg zu beschreiten und die konkreten Anstellungsbedingungen weitestgehend in enger sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit festzulegen. Spätestens jedoch mit dem Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages am 25. Oktober 2004 ist damit die Weiterentwicklung im solothurnischen Staatspersonalrechts zur gemeinsamen Aufgabe von Kantonsregierung und vertragsschliessenden Personalverbänden geworden. Die Vorbereitung von Änderungen und Weiterentwicklungen des kollektiven Vertrages ist in diesem Zuge der GAV-Kommission übertragen worden.

Gerade diese Kommission selbst, namentlich ihre tatsächliche paritätische Zusammensetzung, war in jüngster Vergangenheit Gegenstand politischer Debatten: Ein fraktionsübergreifender Auftrag aus dem Jahre 2015 wollte den Regierungsrat dazu beauftragen, die Parität in der Kommission tatsächlich herzustellen. Dazu sollte die GAV-Kommission auf Arbeitgeberseite ausschliesslich mit Personen besetzt werden, die eindeutig der Arbeitgeberseite zuzuordnen und damit in keiner Art und Weise dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind.¹

Der Regierungsrat kam in seiner Stellungnahme unter anderem zum Schluss, dass die Parität in der Kommission durchaus gewahrt ist und die heutige Zusammensetzung im Übrigen auch viele Vorteile mit sich bringe, die insbesondere auch im Lichte der sozialpartnerschaftlichen Arbeit hoch zu gewichten seien. Gleichwohl erklärte sich der Regierungsrat dazu bereit, eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretungen der diversen Bereiche und aus Kantonsratsmitgliedern, einzuberufen und die Vorbehalte des Parlaments näher zu prüfen. Insbesondere sollte damit auch dem Anliegen nach vermehrter Beteiligung durch den Kantonsrat an GAV-Themen Rechnung getragen werden.²

Der Bericht dieser Arbeitsgruppe erfolgte am 2. Dezember 2019.³ Er bestätigte in erster Linie die Auffassung des Regierungsrates, wonach die Arbeitgeberinteressen in der Kommission tatsächlich gewahrt sind. Die Arbeitsgruppe erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass den Mitgliedern der Kommission überhaupt keine Kompetenz zur Vertragsänderung zukomme. Diese beschränke sich höchstens auf Auslegungsfragen. Nichtsdestotrotz erachtete es die Arbeitsgruppe durchaus als denkbar, sämtliche Kaderleute vom Geltungsbereich des Gesamtarbeitsvertrages auszunehmen und den geäusserten Bedenken im Kantonsrat mit Schaffung eines Kaderreglements zu begegnen.

Erwähnenswert ist in diesem Kontext insbesondere auch die Analyse der Arbeitsgruppe, wonach die Anpassungen der Anstellungsbedingungen in den letzten Jahren sowohl zu Verbesserungen als auch zu Verschlechterungen der Bedingungen für die Arbeitnehmenden geführt haben. Diese zweiseitige Entwicklung gilt nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch als eindeutiger Beleg dafür, dass die Arbeitgeberinteressen in der GAV-Kommission sehr wohl Berücksichtigung finden. Zwar ist die konkrete Zusammensetzung der Kommission grundsätzlich nicht in Frage gestellt worden. Dennoch kam die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass aufgrund des grossen Personalbestandes an den Volksschulen auch über eine zusätzliche Vertretung – etwa durch den Schulleiterverband – diskutiert werden müsste.

Ferner empfahl die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat, die Struktur des Gesamtarbeitsvertrages näher zu untersuchen und dabei insbesondere den Geltungsbereich, den strukturellen Aufbau, die Vertragspartner sowie weitere Themenfelder näher zu beleuchten. Der Regierungsrat beauftragte daraufhin das Personalamt, bestimmte Fragestellungen aus der Arbeitsgruppe weiterzuverfolgen und bei Prof. Dr. iur. Kurt Pärli einen entsprechenden Bericht in Auftrag zu geben.⁴

1 KR Nr. A 0082/2015.

2 Stellungnahme des Regierungsrates zu A 0082/2015 vom 24. November 2015 (RRB 2015/1961).

3 Bericht und Handlungsempfehlung der eingesetzten Arbeitsgruppe vom 2. Dezember 2019.

4 RRB 2020/929 vom 22. Juni 2020.

Im Rahmen der Erarbeitung dieses Berichtes sind Vertreterinnen und Vertreter aus der Kommission und aus dem Kantonsrat befragt, Quervergleiche mit dem Kanton Basel-Landschaft gezogen und eine rechtliche Analyse vorgenommen worden.

Dem Verfasser sind namentlich folgende Fragestellungen unterbreitet worden:

- *Macht es weiterhin Sinn, dass drei verschiedene Bereiche (Verwaltung, Spitäler, Volksschulen) in einem GAV geführt werden oder ist eine Unterteilung angezeigt?*
- *Braucht es im Falle einer Unterteilung des GAV einen übergeordneten Rahmenvertrag?*
- *Wer soll zukünftig als Vertragspartner die Arbeitgeber vertreten?*
- *Wie viele paritätische Vertretungen braucht es und wie sind die Sitze zu verteilen?*

Dieser Bericht wurde am 24. August 2021 abgeschlossen und basiert weitgehend auf Befragungen der Mitglieder der GAV-Kommission sowie von fünf Kantonsraten, welche in der Arbeitsgruppe zur Parität der Kommission mitgewirkt hatten. Der Bericht stellte in erster Linie fest, dass sich die Sozialpartner gerade in der Frage uneins sind, ob eine Entflechtung des Regelwerkes für die unterschiedlichen Bereiche angezeigt und wünschenswert ist. Nach Auffassung von Prof. Dr. Kurt Pärli würde ein solches Vorhaben eine weitergehende und vertiefte Untersuchung vergleichbarer Modelle in anderen Kantonen erfordern.

Der Verfasser kommt in diesem Zusammenhang zwar zum Schluss, dass der Gesamtarbeitsvertrag sich in der heutigen Form durchaus bewährt hat und eine Weiterführung dieses Sonderweges deshalb angezeigt sei. Gleichwohl sollte der vorhandene Spielraum für punktuelle Modifikationen des Gesamtarbeitsvertrages genutzt werden, um einerseits die Effizienz der GAV-Kommission zu stärken und andererseits eine bessere Information der Anspruchsgruppen sicherzustellen.⁵

Mit diesem «Bericht Pärli» lagen dem Regierungsrat erstmals Grundlagen für die Beurteilung des Vertragswerkes und dessen Entwicklungsmöglichkeiten vor. Die Erkenntnisse aus dem erwähnten Bericht basieren jedoch vornehmlich auf Befragungen, weshalb das Ergebnis in diesem Lichte auch entsprechend zu relativieren ist. Zudem stellten gezielte Fragen aus den Diskussionen rund um die Parität in der GAV-Kommission die Basis für diesen Auftrag. Vor diesem Hintergrund bot der Bericht noch keine umfassende Analyse der Auswirkungen des Gesamtarbeitsvertrages. Ein vertieftes Gesamtbild lag dem Regierungsrat mit dem «Bericht Pärli» insofern noch nicht vor.

Angesichts der mittlerweile langen Laufzeit des Vertragswerkes beschloss der Regierungsrat in der Folge, das Gesamtarbeitsvertrag und dessen Entwicklung in der Zeit seines Bestehens in einem weiteren Schritt zu analysieren. Dabei sollten auch die Stärken und Schwächen des solothurnischen Sonderweges und der Nutzen der bisher beschlossenen Änderungen ermittelt sowie Vergleiche mit anderen Kantonen vorgenommen werden.⁶

Der nun vorliegende Bericht des Finanzdepartements über die Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts geht diesen Fragestellungen nach. Um ein vertieftes Gesamtbild über die Entwicklung zu gewinnen, ist es erforderlich, die Vorgeschichte und die Einführung des Gesamtarbeitsvertrages zu beleuchten. Zudem soll der vorliegende Bericht auch eine Übersicht über die Struktur und den Inhalt des heutigen Staatspersonalrechts bieten sowie die Arbeiten der GAV-Kommission und die wesentlichen Entwicklungen aufzeigen. Des Weiteren gilt es mit dem Bericht, die Bedeutung des Vertragsverhältnisses sowie den Ablauf und die Folgen einer allfälligen Vertragsauflösung zu untersuchen.

Als allgemeine Auslegeordnung zum solothurnischen Personalrecht soll der Bericht schliesslich auch eine Grundlage für allfällige weiterführende Grundsatzentscheide im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts darstellen und in diesem Sinne auch einen Beitrag dafür leisten, dass der Kanton Solothurn weiterhin über attraktive sowie konkurrenz- und zukunftsfähige personalrechtliche Grundlagen verfügt.

5 Bericht Pärli vom 24. August 2021: «Studie zum GAV im öffentlichen Personalwesen des Kantons Solothurn».

6 RRB 2021/1703 vom 23. November 2021.

2. Vorgeschichte

2.1 Erste Entwicklung des solothurnischen Staatspersonalrechts

Mit dem Erlass des Gesetzes über das Staatspersonal vom 23. November 1941 erfolgte im Kanton Solothurn erstmals eine eigentliche Kodifikation des damaligen öffentlichen Dienstrechts. Dieses grosse Revisionsprojekt in der Mitte des 20. Jahrhunderts erlaubte es auch, zahlreiche Einzelerlasse durch ein einheitliches Personalgesetz zu ersetzen.

Dieses erste Staatspersonalgesetz im Kanton Solothurn erfuhr in den Jahren 1956, 1961 und 1970 weitere Anpassungen und Kurskorrekturen. Die Überarbeitungen wurden dabei durchwegs mit der allzu starren Regelung im Gesetz begründet, die der damaligen Entwicklung des Arbeitsrechts und der Lohnverhältnisse in der Privatwirtschaft letztlich zu wenig Rechnung tragen konnte. Mit anderen Worten bildeten die Konkurrenzfähigkeit des Kantons auf dem Arbeitsmarkt und seine Flexibilität bei der Weiterentwicklung der dienstrechtlichen Vorschriften bereits im Rahmen der Teilrevision 1970 Gegenstand der Debatten.

In diesem Kontext wurde vermehrt auch angemerkt, dass die Privatwirtschaft bereits in diesen frühen Jahren wesentliche Gegenstände des Arbeitsvertrages auch in Gesamtarbeitsverträgen zu regeln pflegte und dadurch – zumindest im Vergleich zum damaligen Dienstrecht – eine gewisse Beweglichkeit bei der Angleichung an neue Bedürfnisse und Entwicklungen genoss. Um grössere Flexibilität zu schaffen, wurde insofern mit der besagten Teilrevision 1970 die Kompetenz zur Festsetzung der Gehälter vom Volk an den Kantonsrat übertragen. Diese Verschiebung der Kompetenz erlaubte es mitunter auch, Reallohnanpassungen vorzunehmen und die Einreihungen in Besoldungsklassen jeweils den veränderten Verhältnissen anzupassen.

Auch die späteren Revisionen des damaligen Staatspersonalgesetzes waren von einer sukzessiven Verlagerung der Zuständigkeit von Volk an den Kantonsrat und den Regierungsrat geprägt. Sie erfolgten zudem im Gleichschritt mit der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. So konnten im Anschluss an die grosse Teilrevision 1970 insbesondere auch Anpassungen in Bezug auf die Ferienregelung, die Arbeitszeit und die Dienstaltersgeschenke erfolgen. Zudem fanden in diesen Zwischenjahren der Anspruch auf einen 13. Monatslohn sowie auf Teilzeitarbeit Eingang in die solothurnische Staatspersonalgesetzgebung.

Dennoch blieb das Staatspersonalrecht im Kanton Solothurn bis Ende des 20. Jahrhunderts vom damals vorherrschenden Beamtentum geprägt. Mit anderen Worten war das damalige Gesetz weiterhin auf eine vollamtliche und lebenslange Tätigkeit im Staatsdienste zugeschnitten.

Dies änderte sich spätestens mit dem Inkrafttreten des heutigen Gesetzes über das Staatspersonal.

2.2 Abschaffung des Beamtenstatus

Ende des 20. Jahrhunderts setzte sich in der Schweiz allmählich die politische Überzeugung durch, dass eine Angleichung an die Privatwirtschaft auch über einen grundlegenden Systemwechsel vom damals vorherrschenden Beamtenverhältnis mit fester Amtsdauer zu einem Anstellungsverhältnis auf bestimmte oder unbestimmte Zeit zu erfolgen habe. Arbeitsrechtlich betrachtet bedeutete diese gesamtschweizerische Tendenz grundsätzlich eine Abkehr vom Amtsdauersystem zu einem Kündigungssystem, das dem Staate erstmals die Möglichkeit einräumte, das Anstellungsverhältnis unter gewissen Bedingungen auch *ordentlich* wieder aufzulösen.

Mit dem Erlass des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (StPG; BGS 126.1) ist dieser Systemänderungsprozess auch im Kanton Solothurn eingeleitet worden. Zu diesem Zweck sind erstmals gesetzliche Grundlagen im Gesetz geschaffen worden, um öffentliches Personal auf bestimmte oder unbestimmte Zeit *anzustellen*.⁷

Der angestossene Prozess zur Abschaffung des Beamtenstatus erfolgte zunächst aber nur langsam. Grund dafür war der gewährte Besitzstand, wonach bereits bestehende Beamtenverhältnisse und sonstige öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse gemäss Übergangsbestimmung in § 55 aStPG von der neuen Gesetzgebung unberührt bleiben sollten. Nichtsdestotrotz hatte der Systemwechsel

⁷ StPG 0: Erlass StPG 1993 per 1. Januar 1993 (RRB 1991/1047).

vom Beamtenstatus mit fester Amtsdauer hin zum ordentlich kündbaren Anstellungsverhältnis in den darauffolgenden Jahren eine wesentliche Reduktion der Beamtinnen und Beamten im Kanton zur Folge. Laut einer damaligen Erhebung des Personalamtes standen im Jahre 1998 bereits 40 % der Staatsangestellten in einem Anstellungsverhältnis mit dem Kanton.

Eine weitgehende Abschaffung des Beamtenstatus erfolgte indes erst mit der grossen Teilrevision des StPG per 1. August 2001.⁸ Anlass dazu hatte zunächst die Motion Liechi gegeben. Sie forderte eine Anstellung aller staatlicher Funktionsträger, welche *nicht vom Volk oder vom Kantonsrat gewählt* werden. Der Regierungsrat zeigte sich in diesem Zusammenhang bereit, die Ausdehnung des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses auf die bis dahin noch auf eine Amtsdauer gewählten Personalkategorien – unter grundsätzlicher Hinterfragung ihrer Stellung im Kanton – zu überprüfen. Bis dahin sah § 11 StPG noch vor, dass nebst den von Volk und Kantonsrat gewählten Personen namentlich auch die Vorsteher und Vorsteherinnen einer Dienststelle sowie Personen, welche der Bevölkerung gegenüber mit Amtsgewalt auftreten, von Gesetzes wegen Beamtinnen und Beamten sind.

Die erwähnte Teilrevision StPG im Jahre 2001 zielte schliesslich dahin, das Beamtenverhältnis auf diejenigen Personen zu beschränken, die vom Kantonsrat oder vom Volk auf eine Amtsperiode gewählt sind. Mit Änderung der Zuständigkeitsnorm zur Volkswahl in Art. 27 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) sind gleichzeitig auch gewisse Funktionen nicht mehr der Volkswahl unterstellt worden, womit auch für diese Funktionsträger der bisherige Beamtenstatus verloren ging. Betroffen waren davon die Funktionen der Amtsgerichtsschreiber, der Amtsschreiber, der Vorsteher von Betreibungs- und Konkursämtern sowie der Oberamtämter.

Im Lichte dieser weitgehenden Abschaffung des Beamtenstatus, hatte die Teilrevision StPG in der Konsequenz auch eine weitgehende Abschaffung des Disziplinarrechts⁹ sowie eine Neuregelung der Anstellung auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zum Gegenstand. In diesem Zusammenhang sind die Bedingungen für die Vornahme einer Kündigung umschrieben worden. Ausserdem haben Regelungen betreffend die missbräuchliche und fristlose Auflösung, der daraus folgenden Entschädigung sowie Regelungen über die Freistellung und die Beendigung im gegenseitigen Einvernehmen Eingang in das Gesetz gefunden.

Auf die Löhne der bisherigen Beamten hatte der Systemwechsel indes keine Auswirkungen. Die Rechtsstellung der betroffenen Personen sollte durch den Wechsel gesamtheitlich sogar verbessert werden. Der bisher gewährte Besitzstand wich insofern einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über eine Auswahl bisheriger und neuer Rechte. Dadurch konnte letztlich auch vermieden werden, dass die gänzliche Abschaffung des Beamtentums sich über weitere Jahrzehnte erstrecken würde.

Im Zuge dieser Teilrevision StPG sind ausserdem der Rechtsweg an den Regierungsrat bei nicht vermögensrechtlichen Angelegenheiten sowie gesetzliche Grundlagen für Sozialmassnahmen im Zusammenhang mit Massenentlassungen eingeführt worden.

Auf die im Entwurf noch vorgesehene Auflösung der damaligen Kommission für Besoldungs- und Personalfragen (KBP) wurde aufgrund der breiten Ablehnung im Rahmen der Vernehmlassung demgegenüber verzichtet. Der Einwand, wonach der blosse Informationsaustausch zwischen dem Vorsteher des Finanzdepartements und den Vertretungen der Personalverbände der wachsenden Bedeutung einer Sozialpartnerschaft nicht vollends gerecht werde, konnte nicht überhört werden.

Verzichtet wurde schliesslich auch auf eine Ausgliederung des Personalrechts der Spitäler. Dieser Verzicht erfolgte zunächst nur unter Vorbehalt einer rechtlichen Verselbständigung der Spitäler. Im Hinblick auf die erwartete Verselbständigung des Spitalwesens wurde ausserdem beabsichtigt, eine gesetzliche Grundlage im neuen Spitalgesetz aufzunehmen, welche dann den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages ermöglichen sollte.

⁸ StPG 1: Teilrevision StPG per 1. August 2001 (RRB 2000/1435).

⁹ Historisch gesehen ist das Disziplinarrecht eng mit dem Amtsdauersystem verknüpft. Die Bindung des Staates an eine mehrjährige Amtsdauer liess sich letztlich auch damit rechtfertigen, dass er im Falle schwerwiegender Verfehlungen über disziplinarische Mittel verfügte.

3. Einführung des Gesamtarbeitsvertrages

3.1 Vorbereitung

Die erwähnte Teilrevision StPG im Jahre 2001 hatte im ersten Entwurf ausserdem die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages zum Gegenstand. Zu diesem Zweck sollten dem Regierungsrat die Kompetenzen zur Festsetzung der Besoldung, der wöchentlichen Arbeitszeit sowie der Ferien vom Kantonsrat übertragen werden. Für eine solche Kompetenzverschiebung fehlte zunächst noch die Unterstützung im Kantonsrat. Dieser Umstand sowie diverse ungeklärte Rechtsfragen bewogen den Regierungsrat schliesslich, die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen in einem gesonderten Revisionsprojekt anzugehen.

Diese Arbeiten wurden umgehend an die Hand genommen. Trotz der anfänglichen Vorbehalte, stimmte der Kantonsrat bereits mit Beschluss vom 21. Februar 2001¹⁰ einer Kompetenzdelegation zugunsten des Regierungsrates zu und schaffte damit auch die Grundlagen für den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsvertrages.¹¹ Konkret sind dem Regierungsrat mit der Revision die Kompetenzen zur Festsetzung der Altersgrenze, der wöchentlichen Arbeitszeit, der Besoldung und Entschädigung, der Regelung der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge sowie der Ferien in Bezug auf das Staatspersonal und die Volksschullehrkräfte übertragen worden.

Gleichzeitig hat mit der neuen Kompetenznorm in **§ 45^{bis} StPG** eine *ausdrückliche Ermächtigung* für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages Eingang in das Staatspersonalrecht gefunden.

Diese Regelung wurde weitestgehend dem Art. 38 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (SR 172.220.1) nachempfunden und überträgt dem Regierungsrat in **Absatz 1** die erforderliche Kompetenz, um mit Personalverbänden *einen* Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen.

Gemäss **Absatz 2** soll der Gesamtarbeitsvertrag für *sämtliches Personal* Geltung beanspruchen, wobei dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt wird, einzelne Funktionen oder Personen bei Bedarf auszunehmen. Laut dieser Kompetenznorm soll der Gesamtarbeitsvertrag demnach für das Verwaltungspersonal, die Mitglieder der Gerichte, die Angehörigen des Polizeikorps, die kantonalen und kommunalen Lehrkräfte sowie für das Spitalpersonal¹² Anwendung finden. Dies unabhängig davon, ob das Personal gewerkschaftlich organisiert ist oder nicht. Für das gesamte Personal wird in diesem Sinne mit **Absatz 4** auch eine gesetzliche Grundlage für die Vereinbarung von Solidaritätsbeiträgen gelegt. Damit sollen die Personalverbände für die Vorbereitung, den Vollzug und die Weiterentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages damit auch von Nicht-Mitgliedern finanzielle Unterstützung beanspruchen dürfen.

In den **Absätzen 5 und 6** werden ausserdem die *Kündigung* und deren *Rechtsfolgen* geregelt. In diesem Fall sind die Parteien zunächst zu einem Beizug einer Schlichtungskommission verpflichtet, welche ihrerseits Lösungsvorschläge unterbreiten soll. Ein aufgekündigter Gesamtarbeitsvertrag soll dabei während eines Jahres nach Ablauf der Kündigungsfrist Weiterbestand haben. Sollten die Vertragsparteien in dieser Jahresfrist keine Einigung finden, kann der Kantonsrat entweder eine Verlängerung des Vertrages bis maximal weitere zwei Jahre beschliessen, den Regierungsrat zum Erlass von öffentlichem Dienstecht im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenz ermächtigen oder die delegierten Regelungskompetenzen wieder an sich ziehen.¹³

Die **Absätze 3 und 7** enthalten schliesslich verfahrensrechtliche Vorgaben an die Parteien in Bezug auf den Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages. Bei Uneinigkeit sind die Vertragsparteien gemäss Absatz 3 zur Bestellung eines Schiedsgerichts verpflichtet. Mit Absatz 7 wird sodann auch klargestellt, dass auch die Ansprüche aus dem kollektiven Vertragsverhältnis auf dem ordentlichen Beschwerdeweg nach § 53 Abs. 1 StPG beurteilt werden.

10 Kantonsratsbeschluss zu den Grundlagen für den GAV vom 21. Februar 2001 (KRB 178/2000).

11 StPG 3: Grundlagen GAV per 1. August 2001 (RRB 2000/2558).

12 Vgl. dazu auch § 2 Abs. 1 StPG, welcher in Bezug auf das Spitalpersonal bereits einen expliziten Vorbehalt zugunsten eines abweichenden Gesamtarbeitsvertrages vorsieht.

13 Vgl. Ziffer 8 zur Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages.

Abgesehen von wenigen Ergänzungen in Bezug auf die Erhebung von Solidaritätsbeiträgen für die Weiterentwicklung und die Vorbereitung des Gesamtarbeitsvertrages¹⁴ sowie in Bezug auf die Kompetenzen des Schiedsgerichts¹⁵ und die Verselbständigung der PKSO¹⁶, hat die Regelung seit ihrem Inkrafttreten am 1. August 2001 keine Änderungen mehr erfahren. Mit anderen Worten bildet sie nach wie vor die Grundlage für die Regelungsstruktur im solothurnischen Personalrecht.

Technisch betrachtet ist mit dieser Kompetenzregelung ein neues Normschöpfungsverfahren im solothurnischen Personalrecht eingeführt worden. Im Unterschied zur hoheitlichen, einseitigen Normsetzung in Verordnungsform, erfolgt nunmehr der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages in partnerschaftlicher und vertraglicher Form. Der Regierungsrat braucht insofern die Zustimmung der Personalverbände. Nur so konnte der kollektive Vertrag zustande kommen, nur so kann er auch angepasst werden. Mit dem Erlass dieser Kompetenzdelegation hat das bisherige Verfahren zur Festlegung der dienstrechtlichen Vorschriften insofern eine massgebliche Neuerung erfahren.

3.2 Verhandlungen

Noch vor Inkrafttreten dieser Kompetenzverschiebungen bot der Regierungsrat bereits mit Datum vom 13. März 2001 den Personalverbänden die Aufnahme von Verhandlungen zur Ausarbeitung eines Gesamtarbeitsvertrages an. Der frühe Einbezug der interessierten Personalverbände in die Projektarbeiten erwies sich als richtig und sinnvoll. Er ermöglichte den Vertragsparteien den raschen Aufbau ihrer sozialpartnerschaftlichen Beziehung und führte zu einem kritischen, aber konstruktiven Zusammenwirken der Sozialpartner bei den Vertragsverhandlungen.

Die Projektleitung nahm ihre Tätigkeit am 18. Januar 2002 auf. Die Projektleitungsgruppe sollte dabei Leitungs- und Steuerungsgremium zugleich sein. Zusammengesetzt war sie zunächst aus insgesamt sieben Mitgliedern, namentlich einem Verhandlungsleiter (Chef Personalamt), je einer Vertretung aus den Bereichen Bildung und Spitäler, dem Vertreter VSEG sowie je einer Vertretung aus den drei grossen Personalverbänden StPV, LSO und vpod.

In der ersten Phase wurde zunächst noch ein Verhandlungsgremium eingesetzt, das aus insgesamt 22 Vertretern auf Arbeitnehmerseite und 14 Vertretern auf Arbeitgeberseite zusammengesetzt war und das Verhandlungsergebnis zuhanden des Regierungsrates und der Personalverbände zu genehmigen hatte. Dieses Gremium erwies sich im Verlaufe der Projektarbeiten jedoch als zu schwerfällig, weshalb dessen Aufgaben in der Folge gänzlich an die Projektleitung übertragen wurden. In diesem Zuge ist die Projektleitungsgruppe arbeitnehmerseitig um eine Vertretung aus dem VSAO und eine Vertretung aus dem SBK erweitert worden.

Die Erarbeitung der Hauptbereiche «Lohnkonzept», «Arbeitszeit», «Lohnnebenleistungen» sowie «Flexible Pensionierung» erfolgte zunächst in ebenfalls partnerschaftlich zusammengesetzten Projektgruppen. Deren Ergebnisse wurden in der Projektleitungsgruppe beraten. In der letzten Verhandlungsphase von Herbst 2003 bis Frühjahr 2004 nahm regelmässig auch der Vorsteher des Finanzdepartements an den Sitzungen teil.

Gegenstand dieser Vertragsverhandlungen bildeten einerseits die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit, die Verlängerung des Ferienanspruches sowie Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Leistungsbonus und der Lohnstruktur. Die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite beinhaltete ausserdem die Forderung nach einem Lohnvergleichsinstrument um Marktrückstände festzustellen und zu beheben. Überdies wurde eine Vereinheitlichung der Inkonvenienz- und Pikettzulagen in den verschiedenen 24-Stundenbetrieben angestrebt. Ende März 2004 konnten die Verhandlungen abgeschlossen werden. Mit dem ausgehandelten Ergebnis konnten durchaus Verbesserungen für die Staatsbediensteten erreicht werden. Gleichzeitig konnten auch die engen finanziellen Vorgaben zu den erwarteten Mehrkosten von maximal 10 Millionen Franken pro Jahr eingehalten werden. Für den Aufbau der Organisation, die Verhandlung und den Abschluss des Vertragswerks haben für diese Projektarbeiten in knapp drei Jahren 94 Sitzungen stattgefunden.

14 StPG 4: Solidaritätsbeiträge per 1. Juli 2002 (RRB 2002/1124).

15 StPG 5: Einführung GAV per 1. Januar 2005 (RRB 2004/971).

16 StPG 16: Verselbständigung PKSO vom 1. Oktober 2017 (RRB 2017/273).

3.3 Abschluss

Der Gesamtarbeitsvertrag ist schliesslich per 1. Januar 2005 in Kraft getreten.¹⁷ Dafür notwendige Gesetzesänderungen traten gleichzeitig in Kraft.¹⁸ Das bisher geltende Verordnungsrecht hat mit dem Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages weitestgehend Eingang in einen einzigen kollektiven Vertrag unter Sozialpartnern gefunden.

Dennoch behielten viele bisherige Verordnungen zunächst weiterhin ihre Geltung. Sie waren aufgrund des hohen Zeitdrucks noch nicht vollständig ausgehandelt worden und sollten daher erst im Rahmen der Weiterentwicklung des kollektiven Vertragswerks aufgehoben werden. So sind in einer ersten Bereinigung per 1. September 2007 insgesamt 61 Verordnungen vollständig aufgehoben und weitere 16 Verordnungen angepasst worden.¹⁹ In einer zweiten Bereinigung sind sodann per 1. Juli 2010 weitere 13 Verordnungen aufgehoben und 3 weitere angepasst worden.²⁰

Materielle Änderungen im solothurnischen Personalrecht haben weitestgehend Eingang in den Allgemeinen Teil der Normativen Bestimmungen (36 – 245 GAV) des neuen Vertrages gefunden. Vereinzelt sind diese Änderungen auch in den Besonderen Teil der Normativen Bestimmungen (246 – 521 GAV) eingeflossen. Es handelt sich dabei um Änderungen in den folgenden Bereichen:

- Konkretisierung der Sperrfristen bei der Kündigung zur Unzeit
- Einführung der Freistellung aus betrieblichen Gründen
- Anwendung des ordentlichen Kündigungsverfahrens bei Versetzungen
- Lockerung der Meldepflicht für öffentliche Ämter
- Reduktion der Höchstarbeitszeit für die Assistenz- und Oberärzteschaft auf 50 Stunden
- Neuregelung des Bereitschaftsdienstes und klare Abgrenzung von Präsenz- und Pikettdienst
- Erhöhung des Ferienanspruchs für Angestellte zwischen dem 21. und 49. Altersjahr
- Reduktion der Anzahl Pflichtlektionen für die kantonalen Lehrkräfte
- Altersentlastung für Volksschullehrkräfte sowie für Kindergärtnerinnen und Kindergärtner
- Einführung eines Lohnvergleichssystems zur jährlichen Überprüfung der Marktkonformität
- Neuregelung der Entschädigung für inkonveniente Dienste
- Ablösung der bisherigen Dienstalterszulage durch eine Treueprämie
- Einführung eines Anspruchs auf Krankentaggeld nach Ablauf der Lohnfortzahlungspflicht
- Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs für befristet angestellte Mitarbeiterinnen
- Einführung einer AHV-Ersatzrente zur erleichterten vorzeitigen Pensionierung

In einem schuldrechtlichen Teil (1 – 35 GAV) haben ausserdem auch Regelungen zur Rechtsnatur, zum Geltungsbereich, zur Vollzugsorganisation, zur Rechtsbeziehung der Vertragsparteien, zu den Solidaritätsbeiträgen, zu den jährlichen Lohnverhandlungen, zur relativen Friedenspflicht und zur Kündigung des kollektiven Vertragswerks Eingang in den Gesamtarbeitsvertrag gefunden.

Der Regierungsrat erhielt im Laufe dieses Entstehungsprozesses wiederholt die Gelegenheit, zu strittigen Vertragsentwürfen Stellung zu nehmen. Auch ist er regelmässig über die wesentlichen Elemente des Vertragswerks orientiert worden. Im Rahmen einer Würdigung in seinem Beschluss vom 6. Juli 2004 zur Einführung des Gesamtarbeitsvertrages wertete der Regierungsrats die neu ausgehandelten Anstellungsbedingungen als ausgewogen. Ausdrücklich begrüsst wurde von der Regierung der weitere Schritt zur Vereinheitlichung der Anstellungsbedingungen des Personals.

17 GAV 0: Erlass GAV per 1. Januar 2005 (RRB 2004/1561).

18 StPG 5: Einführung GAV per 1. Januar 2005 (RRB 2004/971).

19 Verordnung des RR über die Aufhebung und Änderung von Erlassen aufgrund des Gesamtarbeitsvertrages (1. Tranche) vom 25. Juni 2007 (RRB 2007/1108).

20 Verordnung des RR über die Aufhebung und Änderung von Erlassen aufgrund des Gesamtarbeitsvertrages (2. Tranche) vom 8. März 2010 (RRB 2010/417).

4. Entwicklung des Gesamtarbeitsvertrages

4.1 Übersicht

Der Erlass des Gesamtarbeitsvertrages erfolgte laut § 1 GAV in der Absicht, in der solothurnischen Personalpolitik eine Kultur der Sozialpartnerschaft zu schaffen, welche ihrerseits zu einer positiven Entwicklung und zu fortschrittlichen Anstellungsbedingungen in Berücksichtigung beidseitiger Interessen führe. Im Lichte dieser Zielsetzung der Vertragsparteien stellt die Weiterentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages einen wichtigen Bestandteil der gegenseitigen Vereinbarung dar. Die entsprechende Vorbereitung und Behandlung dieser Weiterentwicklung findet in § 9 Abs. 2 GAV und § 10 Bst. c GAV explizite Erwähnung und wird der GAV-Kommission als Aufgabe zugeteilt.²¹

Seit seiner Einführung per 1. Januar 2005 hat der Gesamtarbeitsvertrag so denn auch zahlreiche Änderungen redaktioneller und materieller Art erfahren. In den untersuchten 17 Jahren waren fast die Hälfte der über 500 Vertragsbestimmungen zumindest einmal Gegenstand einer Revision. Insgesamt 64 Bestimmungen der ursprünglichen Erstfassung des Gesamtarbeitsvertrages sind bis heute bereits wieder ersatzlos aufgehoben worden. Ein Grossteil dieser Streichungen stehen in engem Zusammenhang mit dem Projekt ZULESYS²² und betreffen die besonderen Lohnregelungen für Lehrkräfte der Volksschule, der Mittelschule und der Berufsschule. Anderweitige Streichungen erfolgten im Rahmen einer grossen Bereinigung der Gesetzessammlung²³, die sich einzig aufgrund des Abschlusses eines Gesamtarbeitsvertrages aufdrängte und insofern als Nachbereinigung des Entstehungsprozesses verstanden werden muss. Wieder andere sind auf neue Gegebenheiten, etwa im Zusammenhang mit dem Strassenunterhalt der Wegmacher²⁴, der erfolgten Aufhebung der Funktion der nebenamtlichen Inspektoren²⁵ und der personalrechtlichen Ausgliederung der Pädagogischen Fachhochschule²⁶, zurückzuführen. Demgegenüber sind im gleichen Zeitraum 52 neue Bestimmungen geschaffen worden.²⁷ Diese zahlreichen Änderungen waren Gegenstand von insgesamt 58 *Revisionsprojekten*, wobei einzelne dieser Projekte mehrere Revisionsthemen zum Gegenstand hatten. Seit Vertragsabschluss sind demzufolge 77 *Revisionsthemen* behandelt und umgesetzt worden.²⁸

Wie die nachfolgende Abbildung 1 aufzeigt, haben die Revisionsbemühungen wiederkehrend über die Jahre hinweg stattgefunden. Die Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrages war noch stark von Nachbereinigungen geprägt. In den Folgejahren ab 2012 waren regelmässig vier oder mehr Themenbereiche pro Jahr Gegenstand von Revisionsprojekten:

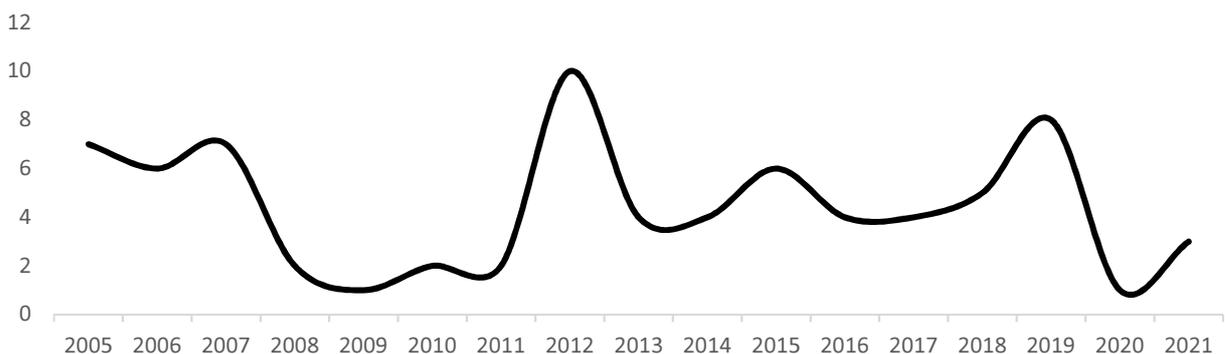


Abbildung 1: Anzahl der in Kraft getretenen Revisionsthemen des Gesamtarbeitsvertrages in den Jahren 2005 bis 2021.

21 Vgl. Ziffer 5.3 zu den vertraglichen Aufgaben der GAVKO.

22 GAV 10: Projekt ZULESYS per 1. August 2011 (RRB 2011/753).

23 GAV 8: Bereinigung Gesetzessammlung per 1. Juli 2010 (RRB 2010/374).

24 GAV 3Z: Wegmacher per 1. Juli 2018 (RRB 2018/300).

25 GAV 11.1: Nebenamtliche Inspektoren per 1. Juni 2012 (RRB 2012/727).

26 GAV 8: Bereinigung Gesetzessammlung per 1. Juli 2010 (RRB 2010/374).

27 Vgl. zum Ganzen die Übersicht zu den Normen in Beilage 1.

28 Vgl. zum Ganzen die Übersicht zu den Revisionen in Beilage 2.

4.2 Aufwand und Kategorien

Der Aufwand für die gesamtarbeitsvertraglichen Revisionsprojekte kann grob geschätzt werden. Als Grundlage wird nachfolgend auf die Häufigkeit der Behandlung der entsprechenden Projekte und deren Gewichtung an den GAVKO-Sitzungen abgestellt. Nicht berücksichtigt werden insofern die Vorbereitung der Revisionsvorlagen und deren Regierungsratsbeschlüsse, Arbeiten allfälliger Arbeitsgruppen wie auch sämtliche Verhandlungen, Abklärungen und administrative Tätigkeiten ausserhalb dieser Sitzungen. So bleibt nachfolgend auch der Aufwand unberücksichtigt, welcher dem Personalamt für seine administrativen Aufgaben im Kontext der Kommissionsarbeit entsteht.

Der konkrete zeitliche Aufwand sowie die Tätigkeitsfelder der GAVKO können weiter hinten den Abbildungen 9 und 10 entnommen werden. Sie zeigen auch auf, dass der Revisionsaufwand etwas mehr als die Hälfte des gesamten GAVKO-Aufwandes ausmacht. Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt indessen den geschätzten Revisionsaufwand im Verlaufe der Jahre. Nicht erstaunlich ist hier die enge Korrelation mit den umgesetzten Revisionsprojekten in Abbildung 1:

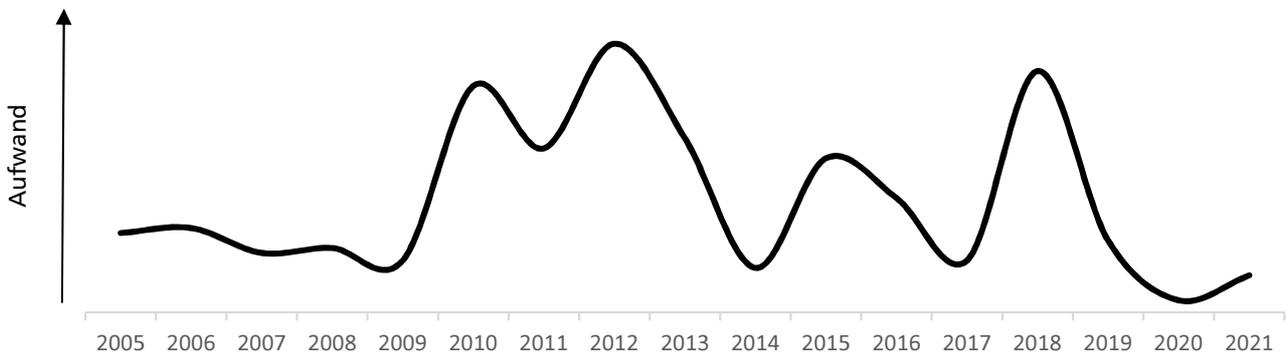


Abbildung 2: Geschätzter Aufwand für die Revisionsarbeiten der 77 GAV-Themenbereiche in den Jahren 2005 bis 2021.

Eine detailliertere Übersicht ergibt sich ausserdem, wenn nach dem eigentlichen Beweggrund für die Revisionsarbeit unterschieden wird. Eine entsprechende Aufgliederung in die vier Kategorien *Entwicklung*, *Einreihung*, *Nachführung* und *Bereinigung* zeigt dabei auf, dass beinahe ein Drittel des Aufwandes auf Bereinigungs- und Nachführungsarbeiten zurückzuführen ist. Etwas mehr als die Hälfte des Revisionsaufwandes ist demgegenüber der Entwicklung des Gesamtarbeitsvertrages zuzuordnen. Der übrige Aufwand fällt schliesslich auf Revisionsprojekte, die im Zusammenhang mit Änderungen des Einreihungsplanes oder der entsprechenden Lohnanstiegsdauer standen:

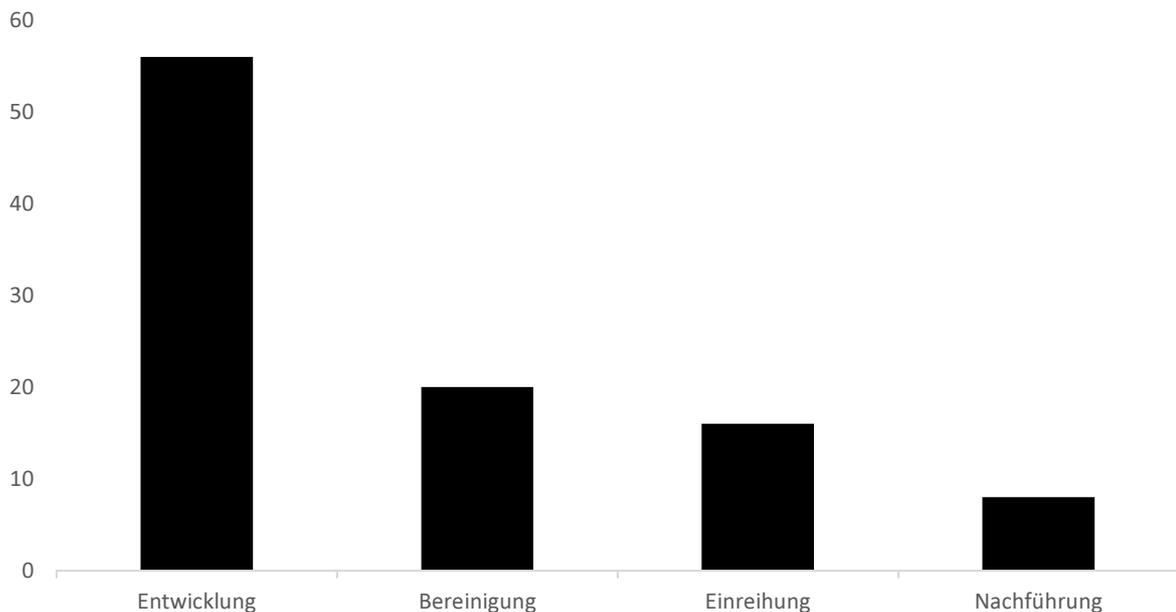


Abbildung 3: Geschätzter Aufwand nach Kategorien in den Jahren 2005 bis 2021 in Prozent.

In zeitlicher Hinsicht kann zudem festgestellt werden, dass sich der Revisionsaufwand nach einer ersten Bereinigungsphase vornehmlich auf Neueinreichungen und Entwicklungen beschränkt hat. Vorbehalten bleiben dabei vereinzelt Nachführungen im Zusammenhang mit Revisionsarbeiten in anderen Erlassen auf kantonaler und nationaler Ebene, die insbesondere seit dem Jahre 2012 immerfort stattgefunden haben.

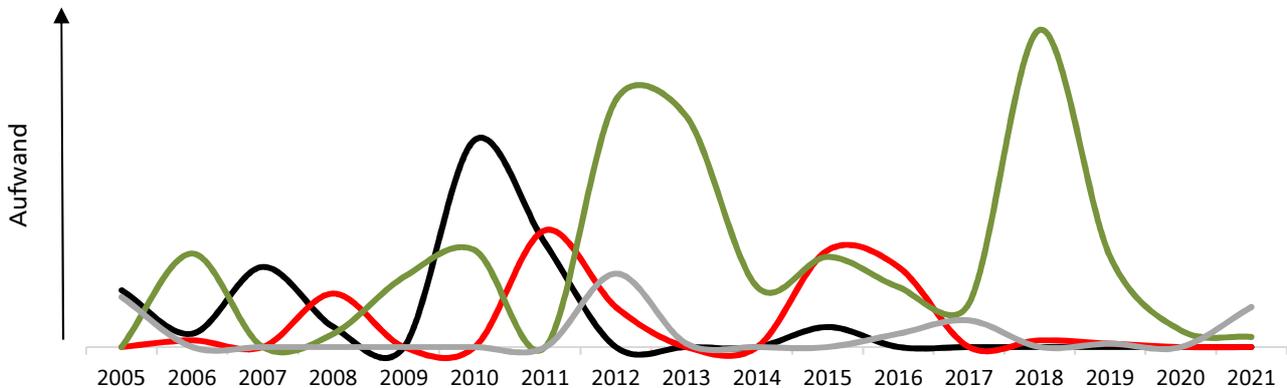


Abbildung 4: Geschätzter Aufwand für die Entwicklung (grün), die Einreichungen (rot), die Bereinigungen (schwarz) und die Nachführungen (grau) des Gesamtarbeitsvertrages in den Jahren 2005 bis 2021.

Als **Bereinigungen** werden im vorliegenden Kontext insbesondere diejenigen Revisionsprojekte verstanden, die in engem Zusammenhang mit der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages stehen. Gegenstand dieser Bereinigungen sind entweder kleinere Korrekturen oder die Behandlung von Themenbereichen, die aufgrund der durchaus knapp bemessenen Zeit für die Verhandlungen des Gesamtarbeitsvertrages in der Projektleitungsgruppe nicht fertig verhandelt werden konnten. In Bezug auf Letztere sah der Gesamtarbeitsvertrag in § 4 GAV einen ausdrücklichen Vorbehalt vor, wonach ausgewählte Verordnungen und Regelungen – übergangsrechtlich – bis zur Verhandlung und Einigung darüber in Kraft bleiben sollten. Beispielhaft für solche Nachbereinigungen ist das Projekt AZDALP²⁹, bei welchem eine Projektgruppe damit beauftragt wurde, die ausgewählten Bereiche Arbeitszeit, Dienstauftrag und Weiterbildung der Lehrpersonen zu überarbeiten und der GAV-Kommission entsprechende Anpassungsvorschläge zu unterbreiten. Wie die Abbildung 4 aufzeigt, haben Bereinigungsarbeiten hauptsächlich in den Jahren nach Vertragseinführung stattgefunden. Im Jahre 2010 ist schliesslich eine grössere Bereinigung der Gesetzessammlung in Kraft getreten.³⁰ Nicht abgebildet sind die Bereinigungen der Verordnungen des Regierungsrates, welche infolge der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages zur Aufhebung oder Anpassung von insgesamt 94 rechtsetzender Erlasse der Regierung geführt haben.³¹

Als **Nachführungen** gelten sodann diejenigen Revisionsprojekte, welche alleinig aufgrund von Gesetzesrevisionen auf Bundesebene oder kantonaler Ebene notwendig geworden sind. In diesem Sinne sind sie meist auch auf Anstoss der nationalen oder kantonalen Räte an die Hand genommen worden. Wie der vorigen Abbildung 4 diesbezüglich entnommen werden kann, haben solche Nachführungsarbeiten vorwiegend in den letzten Jahren stattgefunden. Erwähnenswert sind im Kontext der Nachführungsarbeiten insbesondere die zahlreichen Anpassungen im Jahre 2012.³²

29 GAV 9.2: Projekt AZDALP per 1. August 2011 (RRB 2011/997).

30 GAV 8: Bereinigung Gesetzessammlung per 1. Juli 2010 (RRB 2010/374 und RRB 2010/1009).

31 Verordnungen des RR über die Aufhebung und Änderung von Erlassen aufgrund des Gesamtarbeitsvertrages: 1. Tranche vom 25. Juni 2007 (RRB 2007/1108) und 2. Tranche vom 8. März 2010 (RRB 2010/417).

32 GAV 11.1: Nebenamtliche Inspektoren per 1. Juni 2012 (RRB 2012/930).

GAV 11.2: Pädagogische Fachhochschule per 1. Juni 2012 (RRB 2012/930).

GAV 18: Beteiligung AHV-Ersatzrente per 1. Juni 2012 (RRB 2012/938).

GAV 19: HarmoS-Konkordat per 1. August 2012 (RRB 2012/145).

GAV 21: Generalabonnemente per 1. Dezember 2012 (RRB 2013/426).

Als **Einreihungen** gelten des Weiteren diejenigen Projekte, welche die Neueinreihung einzelner Funktionen zum Gegenstand hatten. Diese Änderungen werden aufgrund ihrer Häufigkeit und Bedeutung separat beleuchtet. Erwähnenswert sind die erfolgten Anpassungen für Lehrpersonen im Rahmen des gross angelegten Projekts ZULESYS³³ im Jahre 2011 wie aber auch die vereinbarte Verlängerung der Lohnanstiegsdauer³⁴ mit Wirkung ab dem Jahre 2017.

Zur **Entwicklung** werden schliesslich diejenigen Revisionsprojekte gezählt, deren Beweggrund massgeblich der Weiterentwicklung der kantonalen Anstellungsbedingungen zugordnet werden kann. Sie erfolgten vornehmlich auf Anstoss der Sozialpartner im Gesamtarbeitsvertrag. Bisweilen sind diese Änderungen gleichzeitig auch im Staatspersonalgesetz und insofern auch auf Anstoss des Kantonsparlaments erfolgt. Wie die Abbildung 4 aufzeigt, haben die Weiterentwicklungen in den vergangenen Jahren regelmässig stattgefunden. Der erhöhte Revisionsaufwand im Jahr 2012 ist vornehmlich auf die Revisionsarbeiten im Zusammenhang mit dem Projekt MAB-LEBO Plus³⁵ zurückzuführen, das jedoch weitestgehend nicht umgesetzt werden konnte. Demgegenüber lässt sich der höhere Revisionsaufwand im Jahre 2018 mit dem Revisionsprojekt zur Erweiterung der Kündigungsgründe³⁶ erklären. Ausserdem sind im Jahre 2018 auch bedeutende Anpassungen zur Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung³⁷ erfolgt.

4.3 Entwicklung und Einreihungen

Revisionsprojekte, die als Entwicklung bezeichnet werden können, haben seit der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages jährlich stattgefunden. Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt auf, dass nach einer ersten Bereinigungsphase ab dem Jahre 2012 durchschnittlich drei solcher Revisionsthemen Gegenstand von Vertragsanpassungen waren. Einzelne dieser Projekte standen in Zusammenhang mit Revisionsprojekten im Staatspersonalgesetz – zum Teil machten sie die vertragliche Anpassung überhaupt erst erforderlich. Insgesamt sind im Rahmen dieser Revisionsarbeiten zur Entwicklung des Gesamtarbeitsvertrages 37 Themenbereiche behandelt worden. Im gleichen Zeitraum haben im Staatspersonalgesetz indes 8 Revisionen stattgefunden. Sie sind ebenfalls der Entwicklung des Personalrechts zuzuordnen:

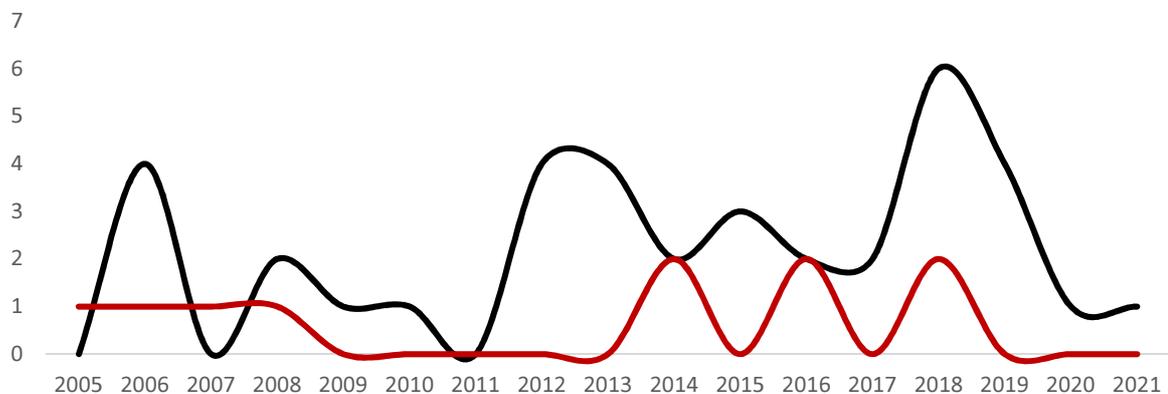


Abbildung 5: Anzahl Revisionen von Themenbereichen im Sinne der Entwicklung im Gesamtarbeitsvertrag (schwarz) und im Staatspersonalgesetz (rot) in den Jahren 2005 bis 2021.

In der untersuchten Zeitperiode von 2005 bis 2021 sind ausserdem 14 Revisionsprojekte mit Bezug zum Einreihungsplan umgesetzt worden. Sie sind ausschliesslich im Gesamtarbeitsvertrag erfolgt.

33 GAV 10: Projekt ZULESYS per 1. August 2011 (RRB 2011/1384).

34 GAV 39: Lohnanstiegsdauer per 1. Januar 2017 (RRB 2016/1842).

35 GAV 13: MAB-LEBO Plus per 1. Juli 2012 (RRB 2009/2152).

36 StPG 15.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).

GAV 44.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2018/928).

37 StPG 15.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).

GAV 44.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2018/1045).

Als wichtige Weiterentwicklung gilt der Versicherungswechsel beim **Krankentaggeld**³⁸. Bis zum Wechsel im Jahre 2014 hatten nur Angestellte in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis Anspruch auf ein solches Krankentaggeld. Ausserdem garantierte die Versicherungsleistung bei krankheits- oder unfallbedingter Arbeitsverhinderung nach Beendigung der ordentlichen Lohnfortzahlung ein Taggeld (für weitere 360 Tage) im Umfange von lediglich 70 % des bisherigen Lohnes. Auf ausdrücklichen Antrag der Personalverbände handelten die Sozialpartnern ab 2010 eine neue Versicherungslösung aus, welche nicht wie bis anhin von der Pensionskasse des Kantons Solothurn mittels Fondslösung erbracht werden sollte. In seinem Beschluss vom 13. März 2013 stimmte der Regierungsrat diesem Wechsel von einer Fondslösung in eine reine Versicherungslösung zu. Im gleichen Zuge beauftragte er das Personalamt, die dafür erforderlichen Anpassungen im Vertrag sowie den Vollzug des Wechsels vorzunehmen. Der Wechsel fand bereits per 1. Januar 2014 statt. Mit der entsprechenden Revision der Anstellungsbedingungen auf Vertrags- und Gesetzesstufe wurde in materieller Hinsicht das Taggeld auf 80 % des bisherigen Bruttojahreslohnes erhöht und demzufolge mit demjenigen der Unfallversicherung gleichgesetzt. Zudem ist der Anspruch auf das Krankentaggeld auf befristete Anstellungen erweitert worden. Der Versicherungswechsel hatte schliesslich die Implementierung eines Case Managements im solothurnischen Staatspersonalrecht zur Folge.

Der Abschluss der neuen Krankentaggeldversicherung hat nur zwei Jahre später zu einer weiteren wichtigen Revision im Staatspersonalgesetz geführt. Im Rahmen dieses Revisionsprojekts haben **Taggeld und Case Management**³⁹ Konkretisierungen auf Gesetzesstufe erfahren. Bezüglich des Anspruchs auf Krankentaggeld sind im Einklang mit der abgeschlossenen Versicherungslösung der erforderliche Grad der konkreten Arbeitsverhinderung auf mindestens 25 % festgelegt worden. Ausserdem sind Regelungen zur Verrechnung mit Leistungen aus Sozialversicherungen und zu den Mitwirkungspflichten der betroffenen Angestellten in das Gesetz aufgenommen worden. Zudem haben im Zuge dieser Revisionsarbeit die Zielsetzung dieses Case Managements sowie Vorschriften zum Datenschutz, zur Durchführung und zu den Voraussetzungen Eingang in das Personalgesetz gefunden.

Im Jahre 2019 ist auch das **Mobbingverfahren**⁴⁰ angepasst worden. Die Neugestaltung hatte zum Ziel, Erkenntnisse aus der Praxis einzubeziehen und bestenfalls das Verfahren zu beschleunigen. So wurde ein Mediationsverfahren eingeführt, welches vor der Einleitung einer administrativen Untersuchung durchgeführt werden soll. Der vorgeschobene Verständigungsversuch sollte dazu beitragen, Spannungen unter den Parteien abzubauen und wenn möglich ein langwieriges und oft konfliktgeprägtes Verfahren zu vermeiden.

Hinzuweisen ist sodann auf die bereits erwähnte Integration der **Inkonvenienzentschädigung**⁴¹ in die Lohnfortzahlung im Jahre 2018. Bis dahin sah die gesetzliche Regelung in § 47 Abs. 2 StPG noch explizit vor, dass die Lohnfortzahlung während krankheits- oder unfallbedingter Absenzen *kein* Anspruch auf Ausrichtung von Zulagen für Pikett- und Bereitschaftsdienste, unregelmässige Arbeitszeiten, Nachdienste oder Sondereinsätze beinhaltet. Die Integration wurde zwar von den Personalverbänden bereits im Jahre 2011 eingefordert. Insbesondere aus Kostengründen wurde auf eine solche Änderung jedoch vorerst verzichtet, weshalb sie erst per 1. August 2018 erfolgte. Ausschlaggebend dafür war einerseits der Umstand, dass die Berücksichtigung solcher Zulagen bei der Lohnfortzahlung zunehmend auch in anderen Kantonen sowie in der Privatwirtschaft zur Regel wurde. Ausserdem erfolgte die Integration der Inkonvenienzentschädigung sozusagen als Gegengeschäft zur Erstreckung der Lohanstiegsdauer, welche im Rahmen des Massnahmenplanes 2014 durchaus zur finanziellen Entlastung des Kantons beitragen konnte.

38 StPG 11: Krankentaggeldversicherung per 1. Januar 2014 (RRB 2013/878).
GAV 24: Krankentaggeldversicherung per 1. Januar 2014 (RRB 2013/1974).

39 StPG 14: Taggeld und Case Management per 1. Juni 2016 (RRB 2015/1885).

40 GAV 50: Mobbingverfahren per 1. Mai 2019 (RRB 2019/461).

41 StPG 15.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).
GAV 44.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2018/1045).

Das soeben erwähnte Revisionsprojekt zur Verlängerung der **Lohnanstiegsdauer**⁴² ist auf Antrag des Regierungsrates im Jahre 2015⁴³ von der GAV-Kommission an die Hand genommen worden. Als erklärte Sparmassnahme sollten die Gesamtlohnkosten längerfristig gesenkt werden. Anlass dazu hatten aber auch Vergleiche mit Nachbarkantonen gegeben. Gestützt darauf konnte zwar festgestellt werden, dass der Anfangslohn im Kanton Solothurn im Vergleich tiefer lag. Durch eine relativ kurze Anstiegsdauer innerhalb der Lohnklassen einerseits und wegen der hoch angesetzten Anstiegsschritte in den ersten Erfahrungsjahren andererseits, sah das solothurnische Lohnsystem aber einen vergleichsweise steilen Lohnanstieg vor. Dies liess die Löhne im Kanton Solothurn rasch diejenigen der Nachbarkantone übersteigen. Mit einem neuen Lohnanstiegsmodell sollte dieser Entwicklung entgegengewirkt werden. Nebst einer Erhöhung von 17 auf 21 Erfahrungsstufen, sah das neue Lohnanstiegsmodell ab Erfahrungsstufe 13 auch eine Halbierung des Lohnanstiegs selbst auf 1,25 % des Lohnes vor. Der Minimal- und der Maximallohn blieb indes unverändert.

Die Aufhebung der **Lohntabellen für soziales und medizinisches Personal**⁴⁴ im Jahre 2015 diene demgegenüber vornehmlich der finanziellen Entlastung der Solothurner Spitäler AG. Bis dahin galten für Pflegefunktionen, paramedizinische Funktionen, für Ärztinnen und Ärzte sowie aber auch für ausgewählte Funktionen in der Verwaltung separate Lohntabellen. Eine Trennung der Tabellen war insbesondere erforderlich, weil der Kantonsrat die Anfangslöhne der besagten Funktionen im sozialen und medizinischen Bereich im Jahre 2001 um 5 % angehoben hatte. Auf Antrag der Solothurner Spitäler AG wurde die Aufhebung in der GAV-Kommission vorverhandelt und den tieferen Anfangslöhnen – nach erfolgten Lohnvergleichen – zugestimmt. Vorausgesetzt wurde einzig, dass die heutigen Angestellten durch die Abschaffung keine Lohneinbusse erleiden.

Auf ausdrückliches Begehren der Personalverbände erfolgte sodann im Jahre 2014 eine besondere **Abgeltung der Klassenleitungsfunktion**⁴⁵. Im Vorfeld dieser Revision war festgestellt worden, dass Aufwand und Aufgaben der Lehrer mit Klassenleitungsfunktion in den letzten Jahren stark zugenommen hatten. Deshalb ist im Rahmen dieser Revision für Klassenlehrer der Volksschule, der Berufsschule und der Mittelschule eine Reduktion ihres Pflichtpensums vorgenommen worden.

Kündigungsverfahren und Entschädigung des Kaders waren indes regelmässig Gegenstand vertraglicher Revisionsprojekte. Im ausdrücklichen Auftrag des Kantonsrates wurden diese beiden Regelungsfelder im Jahre 2008 erstmals für das oberste Kader überarbeitet.⁴⁶ Nebst der Vornahme einer Definition des Kaderbegriffs, sah die Änderung für das ordentliche Kündigungsverfahren des obersten Kaders neu auch die Möglichkeit vor, auf eine Bewährungsfrist zu verzichten. Zudem sollte nach der neuen Regelung ein positiver Gleitzeitsaldo nur noch ausnahmsweise finanziell abgegolten werden. Als Ausgleich für die Verschärfungen der Anstellungsbedingungen wurde im gleichen Zuge der Leistungsbonus dieses Personenkreises auf maximal 10 % erhöht. Im Jahre 2012 wurden diese Sonderregelungen für das *oberste* Kader auch für das *obere* Kader eingeführt.⁴⁷ Anstoss dazu hatte insbesondere ein parlamentarischer Auftrag gegeben.⁴⁸ Die vorgenommene Verdoppelung des Leistungsbonus wurde im Jahre 2018 jedoch – ebenfalls auf parlamentarischen Auftrag hin – wieder rückgängig gemacht.⁴⁹ Beinahe gleichzeitig ist das vereinfachte Verfahren bei der Kündigung von Kadermitarbeitenden auch auf die leitenden Ärzte und Chefärzte der Solothurner Spitäler AG erweitert worden.⁵⁰ Die Zulässigkeit des Verzichts auf die Bewährungsfrist muss aus rechtlicher Sicht heute indes durchaus als fraglich eingestuft werden.⁵¹

42 GAV 39: Lohnanstiegsdauer per 1. Januar 2017 (RRB 2016/1842).

43 Regierungsratsbeschluss vom 30. Juni 2015 (RRB 2015/1118).

44 GAV 34: Einreihung soziales und medizinisches Personal per 1. August 2015 (RRB 2015/952).

45 GAV 20: Klassenleitungsfunktion per 1. August 2014 (RRB 2013/1558).

46 GAV 7: Kündigungsverfahren und LEBO oberstes Kader per 1. Januar 2009 (2009/147).

47 GAV 15: Kündigungsverfahren und LEBO oberes Kader per 1. Juni 2012 (2012/936).

48 KR Nr. A 009/2010.

49 GAV 43: LEBO Kader per 1. April 2018 (RRB 2018/449); KR Nr. A 0056/2016.

50 GAV 48: Kündigungsverfahren Kader soH per 1. Juli 2018 (RRB 2018/978).

51 Vgl. Ziffer 6.3 Bst. C zur Problematik des Verzichts auf die Bewährungsfrist.

Als weitere wichtige Entwicklung kann ferner auch die **Erweiterung der Kündigungsgründe**⁵² aus dem Jahre 2018 erwähnt werden. In diesem Kontext wurde den Arbeitgebern ermöglicht, den Angestellten im Rahmen einer Reorganisation eine Umgestaltung ihres Anstellungsverhältnisses nach zumutbaren geänderten Bedingungen anzubieten. Werden diese Bedingungen innert einer Monatsfrist nicht angenommen, kann das Arbeitsverhältnis seither ordentlich gekündigt werden. Was in diesem Zusammenhang als zumutbar gilt, ist von der GAV-Kommission auf Vertragsebene konkretisiert worden (55^{bis} GAV). In Anlehnung an die Kündigungsfrist bei Stellenaufhebungen ist in diesem Zuge unter den Vertragspartnern ebenfalls eine Frist von 6 Monaten vereinbart worden.

Eine weitere nennenswerte Anpassung der Anstellungsbedingungen erfolgte schliesslich mit der **Flexibilisierung der Altersgrenze**⁵³ im Jahre 2010. Diese Anpassungen sind im direkten Auftrag des Kantonsrates erfolgt, der einen flexiblen Altersrücktritt zwischen dem 58. Altersjahr und dem 67. Altersjahr für die Angestellten forderte.⁵⁴ Bemerkenswert ist die Revision insbesondere auch deshalb, weil sie von der faktischen Regelungskompetenz des kantonalen Parlaments zeugt. Der Kantonsrat hatte den Sozialpartnern nämlich ausdrücklich eine Frist für eine Einigung erteilt; nach deren Ablauf wäre der Regierungsrat damit beauftragt gewesen, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf für eine entsprechende Gesetzesänderung zu unterbreiten.

Längst nicht alle Projekte zur Weiterentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages sind auch tatsächlich umgesetzt worden. Bestes Beispiel dafür ist das langjährige Projekt **MAB-LEBO Plus**⁵⁵, mit dem das Mitarbeitendenbeurteilungs- und Leistungsbonussystem im Kanton Solothurn optimiert und mit dem Aufbau eines Qualitätssicherungssystems ergänzt werden sollte. Bereits im Jahre 2007 wurde die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) mit einer Evaluation des bisherigen Systems und der Erarbeitung von Optimierungsvorschlägen beauftragt. Nach zahlreichen Verhandlungen in der GAV-Kommission wurde das Projekt als zu aufwändig und zu komplex beurteilt, weshalb es in der beabsichtigten Form vorerst nicht realisiert wurde. Der Regierungsrat sprach sich in diesem Zusammenhang für eine einfachere Lösung aus. Diese sollte auf dem bisherigen System beruhen und die Beurteilung mit einer Zielvereinbarung und einer Qualitätssicherung ergänzt werden. Mit anderen Worten blieben vom ursprünglichen Revisionsprojekt nur marginale Anpassungen übrig.

5. GAV-Kommission (GAVKO)

5.1 Zweckbestimmung

Die Einsetzung einer GAVKO beruht auf der Bestrebung der vertragsschliessenden Parteien, sich regelmässig über Ziele und Absichten auszutauschen. Dadurch sollte ein gegenseitiges Verständnis gefördert werden. In diesem Zusammenhang hat sich der Kanton Solothurn in § 8 Abs. 2 GAV unter anderem dazu bekannt, die vertragsschliessenden Personalverbände und die Belegschaft rechtzeitig über sämtliche Veränderungen und Neuerungen sowie über geplante strategische und operative Entscheide, welche Stellenaufhebungen zur Folge haben können oder Änderungen der Arbeitsbedingungen beziehungsweise der Arbeitsorganisation bewirken, zu informieren.

5.2 Zusammensetzung

Die GAVKO hat ihre Arbeit am 11. Januar 2005 aufgenommen. Bis Ende 2004 war noch die Projektleitung GAV (PL GAV) das zuständige Gremium für die konkrete Ausarbeitung des Gesamtarbeitsvertrages. Mit dem Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrags per 1. Januar 2005 sind die entsprechenden Kompetenzen für Weiterentwicklung und Bereinigung des Vertrages an die GAVKO übertragen worden. In personeller Hinsicht hatte dieser Wechsel des Gremiums indes keine wesentlichen Änderungen zur Folge.

52 StPG 15.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).
GAV 44.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2018/928).

53 GAV 9.1: Flexibilisierung Altersgrenze per 1. August 2010 (RRB 2009/2152).

54 KR Nr. A 112/2008.

55 GAV 13: MAB-LEBO Plus per 1. Juli 2012 (RRB 2009/2152).

Die GAVKO besteht aus insgesamt 14 Mitgliedern. Wie bereits die PL GAV, ist auch die GAVKO paritätisch aus je 7 Vertretern auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite zusammengesetzt. Die Parteien haben gemäss § 9 Abs. 1 GAV das Recht, für spezifische Fragestellungen weitere Personen beizuziehen. Es nehmen einerseits die vertragsschliessenden Personalverbände und andererseits Vertreter diverser Sektoren Einsitz in die GAVKO. Namentlich sind es Folgende:

Arbeitgeber		Arbeitnehmer	
Sektoren	Vertreter	Personalverbände	Vertreter
Verwaltung	2	StPV Solothurnischer Staatspersonal-Verband	2
Spitäler	2	LSO Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn	2
Bildung	1	vpod Schweizerischer Verband des Personals der öffentlichen Dienste	1
Gerichte	1	VSAO Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte, Sektion Solothurn	1
VSEG Verband Solothurner Einwohnergemeinden	1	SBK Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Sektion Aargau / Solothurn	1

Abbildung 6: Vertragsschliessende Verbände und Sektoren sowie deren Vertretungen in der GAVKO.

Anlässlich der konstituierenden Sitzung vom 11. Januar 2005 haben sich die Mitglieder darauf geeinigt, den Vorsitz der GAVKO alternierend zu führen. Während Vorsitz und Sitzungsleitung auf Arbeitgeberseite regelmässig durch den Vertreter aus der Verwaltung ausgeübt wird, hatten sich die vertragsschliessenden Personalverbände ihrerseits zunächst noch dazu entschieden, ihren jeweiligen Vorsitz im vierteljährlichen Turnus zu bestimmen. Diese Frequenz hat sich indes als zu eng herausgestellt, weshalb der Vorsitz der Verbände seither im Jahrestakt neu zugewiesen wird.

Wie der obigen Abbildung 6 zu entnehmen ist, sind auf Arbeitgeberseite die Verwaltung und die Spitäler durch zwei Mitglieder vertreten. Diese Doppelvertretung wird bis heute gelebt und lässt sich mit der Anzahl der Angestellten in ebendiesen Sektoren begründen. Wie die nachfolgende Abbildung 7 nämlich aufzeigt, sind von den insgesamt rund 12'000 Arbeitnehmenden, auf welche der Gesamtarbeitsvertrag Anwendung findet, weit mehr als die Hälfte in der Verwaltung oder in den Spitälern tätig. Die Kantons- und Volksschulen mit insgesamt über 4'600 Angestellten sind mit dem Departement für Bildung und Kultur (DBK) und dem VSEG ebenfalls mit zwei Mitgliedern in der GAVKO vertreten. Demgegenüber nehmen die Justizbehörden arbeitgeberseitig nur mit einer Vertretung Einsitz in die GAVKO, was sich jedoch angesichts der geringen Anzahl Mitarbeitenden durchaus rechtfertigen lässt:

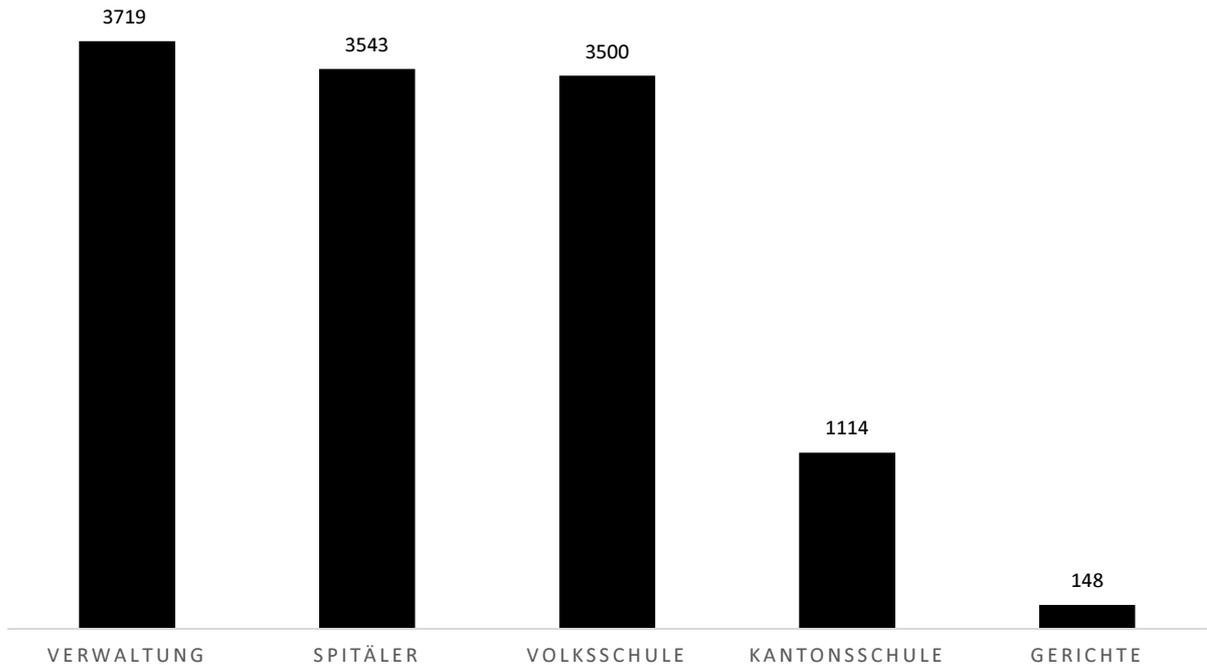


Abbildung 7: Anzahl der Mitarbeitenden nach Sektoren per 31. Dezember 2021.

Die Doppelvertretungen auf Arbeitnehmerseite, namentlich beim StPV und dem LSO, lassen sich demgegenüber mit dem hohen Organisationsgrad dieser vertragsschliessenden Personalverbände begründen. Wie die Abbildung 8 hiernach zeigt, werden von insgesamt fast 6'000 organisierten Angestellten rund 80 % von diesen beiden Personalverbänden vertreten:

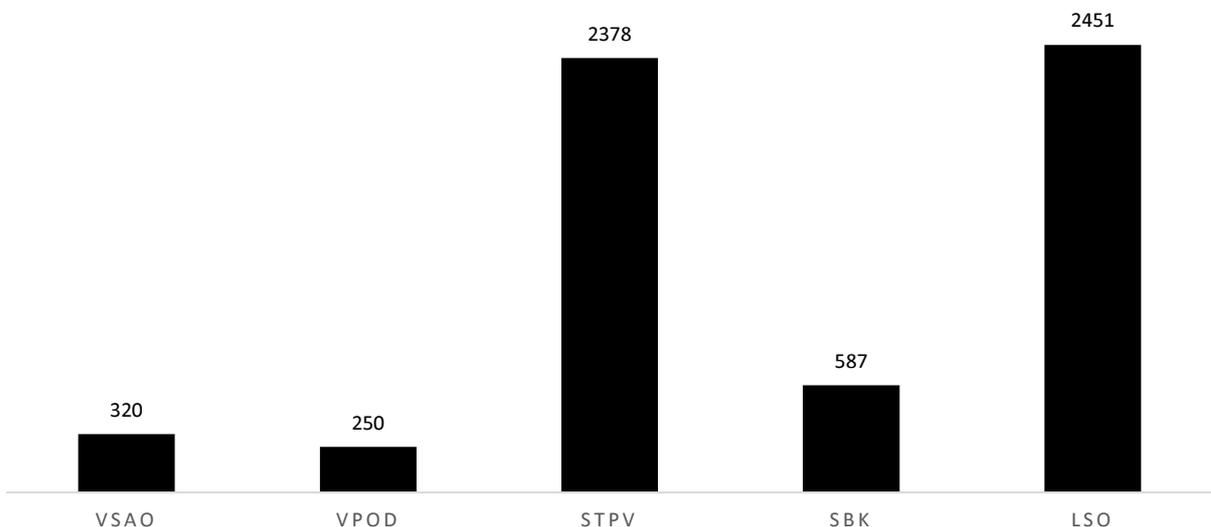


Abbildung 8: Anzahl der Mitglieder in den unterschiedlichen Personalverbänden per 31. Dezember 2021.

In personeller Hinsicht hat die Zusammensetzung der GAVKO in den letzten 18 Jahren nur wenige Änderungen erfahren. Die Vertreter der Personalverbände haben im Verlauf dieser Jahre nur fünf Mal geändert. Diese wenigen Wechsel sind auf personelle Abgänge beim StPV, beim LSO und beim vpod zurückzuführen. Vier Vertreter, namentlich des StPV, des LSO, des VSAO und des SBK, sind demgegenüber seit Anbeginn ständige Mitglieder der GAVKO. Etwas häufiger waren die Wechsel indes bei den Vertretern auf Arbeitgeberseite. Insgesamt haben auf Arbeitgeberseite 14 Wechsel der Vertretungen stattgefunden – in erster Linie bei den Spitälern und der Bildung.

5.3 Vertragliche Aufgaben

Die GAVKO wird laut § 9 Abs. 2 GAV auf ausdrücklichen Antrag der Vertragsparteien tätig. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, den Vollzug und die Anwendung des Gesamtarbeitsvertrages zu überwachen sowie über den Einzelfall hinausgehende Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung und der Anwendung des Vertrages zu behandeln. Ausserdem ist die GAVKO für die Vorbereitung von Änderungen und Weiterentwicklungen des Vertragswerkes zuständig.

Nebst den genannten Aufgaben gehören darüber hinaus auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung des Lohnsystems und dessen Entwicklung zum expliziten Aufgabenbereich der GAVKO. Laut einer nicht abschliessenden Aufzählung in § 10 GAV erstreckt sich die Kompetenz der GAVKO explizit auch auf die Überprüfung des Lohnsystems und der Lohnentwicklungen, das Controlling der Anwendung des bestehenden Lohnsystems, auf die (regelmässige) Durchführung von Lohnvergleichen, auf die jährliche Verhandlung über die Lohnentwicklung und die Zulagen (Teuerungszulage und Reallohnentwicklung) sowie auf die Verhandlungen über Neueinrichtungen von Berufsgruppen. Schliesslich bezeichnet die GAVKO die Vertrauenspersonen zum Schutz vor sexueller Belästigung und Mobbing und legt die entsprechenden Ausbildungsanforderungen fest.

5.4 Tätigkeiten

Laut der fortlaufenden Nummerierung der Sitzungsprotokolle haben im untersuchten Zeitraum 166 Sitzungen stattgefunden. Tatsächlich dürfte die Anzahl bisheriger GAVKO-Sitzungen etwas tiefer liegen und insgesamt 157 betragen.⁵⁶ Während in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrages die GAVKO-Sitzungen, wegen der anstehenden Nachführungs- und Bereinigungsarbeiten, alle zwei bis drei Wochen angesetzt wurden, hat die Frequenz in den Folgejahren stetig abgenommen. Ab 2007 haben zunächst im Durchschnitt noch alle Monate Sitzungen stattgefunden. Spätestens ab 2011 wurden die GAVKO-Sitzungen durchschnittlich noch 7 Mal pro Jahr abgehalten. Wegen der pandemiebedingten Situation haben die Sitzungen in den letzten zwei Jahren ausserplanmässig nur noch vereinzelt stattfinden können.

Wie die nachfolgende Abbildung 9 veranschaulicht, ist in enger Korrelation zur Anzahl Sitzungen mithin auch eine kontinuierliche Abnahme der Gesamtsitzungsdauer in der GAVKO festzustellen. Der etwas höhere Aufwand für die GAVKO in den Jahren nach 2014 sowie insbesondere auch in den Jahren 2018 und 2019 korreliert seinerseits mit den diversen Projekten zur Weiterentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages⁵⁷ und lassen sich weitgehend mit diesen Revisionsarbeiten begründen:

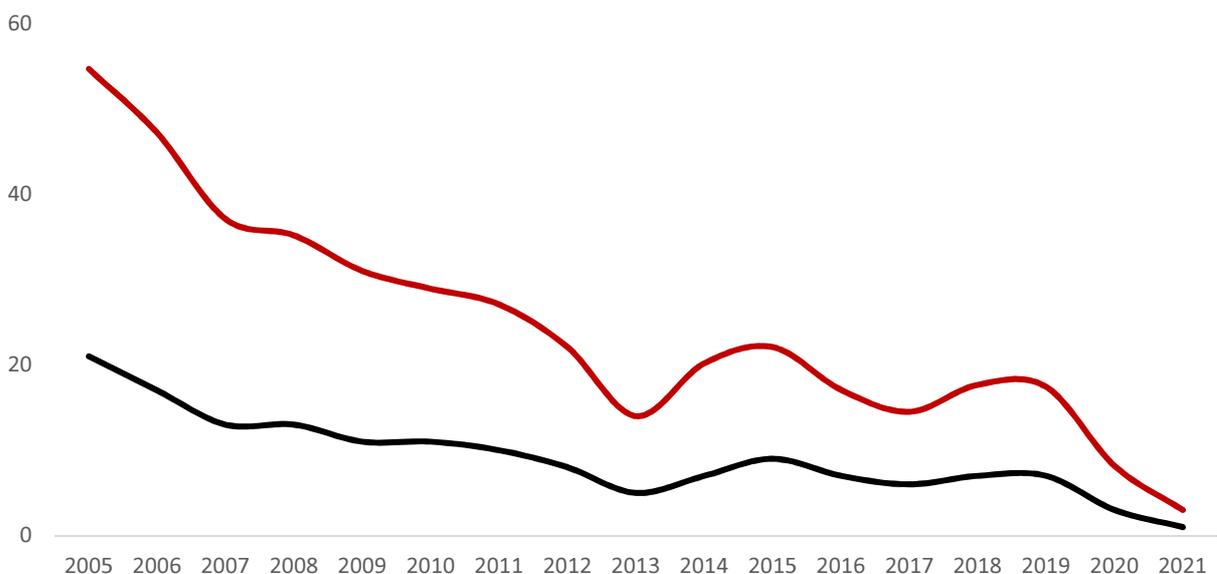


Abbildung 9: Anzahl der GAVKO-Sitzungen pro Jahr (schwarz) und jährliche Gesamtdauer der Sitzungen in Stunden (rot).

⁵⁶ Während 13 Sitzungen mangels spruchreifer Traktanden ausgefallen sind, haben derweil 4 ausserordentliche Sitzungen zu anstehenden Geschäften stattgefunden.

⁵⁷ Vgl. dazu auch Abbildung 5.

In inhaltlicher Hinsicht beschäftigt sich die GAVKO weitgehend mit ihren zahlreichen vertraglichen Aufgaben gemäss § 10 GAV. Wie die Abbildung 10 aufzeigt, hat sich die GAVKO vornehmlich mit der Vorbereitung von Revisionsprojekten des Gesamtarbeitsvertrages befasst (§ 10 Bst. c GAV). Rund 9 % des Aufwandes der GAVKO entfällt darüber hinaus auf vorgeschlagene Änderungen, welche in der Folge zu keiner Vertragsrevision geführt haben. Für die Auslegung und die Klärung von Vertragsbestimmungen hat die Kommission ausserdem etwa 6 % ihrer Ressourcen eingesetzt.

Neueinreihungen und die entsprechenden Verhandlungen darüber machen dabei etwa 8 % des Aufwandes der GAVKO aus (§ 10 Bst. f GAV). Die generelle Überprüfung des Lohnsystems, der Lohnentwicklung und deren Anwendung sowie die Durchführung von Lohnvergleichen nehmen dabei etwa 7 % der Tätigkeit der GAVKO in Anspruch (§ 10 Bst. d, e und g GAV). In etwa gleichem Ausmass fallen die jährlichen Lohnverhandlungen ins Gewicht (§ 10 Bst. h GAV).

Konkrete Organisationsfragen im Zusammenhang mit dem Gremium, insbesondere in Bezug auf die Kommunikation gegen aussen, gegenüber den vertragsschliessenden Parteien sowie innerhalb der Kommission selbst, haben des Weiteren etwa 5 % der GAVKO-Arbeit beansprucht. Ähnlich hoch ist der Bedarf an Austausch in der GAVKO in Bezug auf die Solidaritätsbeiträge. Der Aufwand ist in erster Linie auf die Rechenschaftspflicht der Personalverbände laut § 30 GAV zurückzuführen. Ausserdem haben in jüngster Zeit auch mehrere Diskussionen über Verwendung der Beiträge und Prüfung der Berichte in der GAVKO stattgefunden.

Auch in Bezug auf die kollektive Krankentaggeldversicherung hat sich die GAVKO regelmässig mit den entsprechenden Zahlen aus den Berichten auseinanderzusetzen. Der Aufwand im Umfang von etwa 4 % entfällt dabei aber weitestgehend auf die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Wechsel von der Fonds-Lösung zu einer privaten Versicherungslösung sowie auf die konkrete Verwendung der Restanz aus der ursprünglichen Fonds-Lösung.

Obschon die Verhandlungen über die erforderlichen Sozialpläne aufgrund von beabsichtigtem Stellenbau – insbesondere in den Spitälern und bei den Lehrkräften – regelmässig auch Traktanden in der GAVKO waren, ist der diesbezügliche Aufwand der GAVKO vernachlässigbar und deshalb in der nachfolgenden Abbildung 10 nicht aufgeführt (§ 10 Bst. i GAV). Gleiches gilt für die Arbeit der GAVKO im Zusammenhang mit der Bezeichnung von Vertrauenspersonen zum Schutz vor sexueller Belästigung und Mobbing und der Festlegung der entsprechenden Anforderungen an deren Ausbildung (§ 10 Bst. j GAV).



Abbildung 10: Geschätzter Aufwand der GAVKO pro Tätigkeit in Prozent.

6. Struktur und Inhalt

6.1 Kompetenzordnung

Die Grundstruktur eines Staatspersonalrechts ist zunächst stark von der konkreten Verteilung der Regelungskompetenz geprägt. Wie den Ausführungen zur Vorgeschichte zum solothurnischen Staatspersonalrecht in Ziffer 2.1 schon zu entnehmen war, sind diese Kompetenzen in einer ersten Phase weitestgehend von Volk an die Legislative und teilweise weiter an die Exekutive übertragen worden. Diese allmähliche Verlagerung der Regelungskompetenzen erfolgte dabei insbesondere mit der Idee, die Flexibilität bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen zu erhöhen.

Wie in Ziffer 3.1 weiter erwähnt, sind mit der Schaffung der formell-gesetzlichen Grundlagen für den Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages per 1. August 2001 wesentliche Kompetenzen vom Kantonsrat an den Regierungsrat delegiert worden. Seither ist der Regierungsrat namentlich für die Festlegung der Arbeitszeiten, der Ferienregelung, der Besoldung, der Entschädigungen und der ordentlichen Altersgrenze sowie für die Regelung der beruflichen Vorsorge zuständig.⁵⁸

Die Personalgesetzgebungen der anderen Kantone haben ähnliche Entwicklungen durchlaufen. Wie weiter unten in Ziffer 7 aufgezeigt wird, lassen sich kantonale Unterschiede in Bezug auf die Verteilung dieser Regelungskompetenzen höchstens dahingehend feststellen, *inwieweit* diese Kompetenzen von der Legislative an die Exekutive delegiert worden sind.

Ganz unbesehen des Ausmasses dieser Kompetenzdelegation, hat der Kanton Solothurn mit der gesetzlichen Ermächtigung des Regierungsrates in § 45^{bis} Abs. 1 StPG ab dem Jahre 2001 jedenfalls einen nennenswerten Sonderweg beschritten. Die Übertragung der erwähnten Regelungsfelder erfolgte nämlich in der Absicht, mit den Personalverbänden einen kollektiven Vertrag *darüber* einzugehen. Mit anderen Worten haben die eben übertragenen Regelungskompetenzen mit dem Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages am 25. Oktober 2004 wiederum Einschränkungen erfahren. Änderungen der bestehenden Vertragsbestimmungen können seither nur noch im Einvernehmen mit den Vertragsparteien erfolgen.⁵⁹ Die an die Exekutive übertragenen Regelungsbereiche sind damit zum Verhandlungsgegenstand geworden.

6.2 Normenwerke

Im Lichte der soeben umschriebenen Kompetenzverteilung lässt sich das Personalrecht im Kanton Solothurn demnach hauptsächlich⁶⁰ in die nachfolgenden drei Erlasse aufgliedern:

- **Gesetz über das Staatspersonal** vom 27. September 1992 (StPG; BGS 126.1)
- **Verordnung über das Personalrecht** vom 25. Juni 2007 (PRV; BGS 126.31)
- **Gesamtarbeitsvertrag** vom 25. Oktober 2004 (GAV; BGS 126.3)

Zahlreiche Bestimmungen des Staatspersonalgesetzes haben Eingang in den Gesamtarbeitsvertrag gefunden. So kann in diesem Kontext festgestellt werden, dass etwa die Hälfte der gesetzlichen Vorschriften auch im Gesamtarbeitsvertrag Erwähnung gefunden haben. Demgegenüber basieren rund 10 % der Vertragsbestimmungen auf einer gesetzlichen Vorschrift. Mit der Überlagerung gleichnamiger Vorschriften in Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag wurde wohl beabsichtigt, die Arbeitsbedingungen möglichst in einem Normenwerk zu vereinen. Keinen Eingang in den Vertrag haben indes nur Vorschriften gefunden, die bereits in der Personalrechtsverordnung⁶¹ geregelt sind sowie Vorschriften zum Dienstverhältnis der Regierungsräte und der Gerichtspersonen⁶².

58 StPG 3: Grundlagen GAV per 1. August 2001 (RRB 2000/2558).

59 Vorbehalten bleiben selbstverständlich die einseitige Vertragskündigung nach § 45^{bis} Abs. 5 und 6 StPG sowie der Entzug bereits übertragener Kompetenzen durch den Kantonsrat mittels Revision des StPG.

60 Auch nach dem Inkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrages bleiben einige personalrechtliche Regelungen nach wie vor in Gesetzen, Verordnungen oder Weisungen normiert. Dazu zählen beispielsweise die Vorschriften in §§ 51^{bis} ff. des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (VSG; BGS 413.111) oder in der Verordnung über die Bearbeitung von Personendaten des Staatspersonals vom 20. November 1990 (BGS 126.161).

61 Vgl. dazu etwa § 15 StPG i.V.m. §§ 7 und 9 PRV im Zusammenhang mit der Stellenausschreibung.

62 Vgl. dazu etwa §§ 22 und 23 StPG im Zusammenhang mit den beruflichen und familiären Unvereinbarkeiten.

Rechtlich betrachtet ist die Wiederholung gesetzlicher Vorschriften im Gesamtarbeitsvertrag rein deklaratorischer Natur. Die vorgegebene Normenhierarchie schreibt nämlich vor, dass gesetzliche Bestimmungen denjenigen in einer Verordnung vorgehen. Gleiches gilt selbstverständlich auch in Bezug auf den Gesamtarbeitsvertrag.⁶³ Mit anderen Worten kann das *tatsächliche* Regelungsfeld des Gesamtarbeitsvertrages auf diejenigen Vorschriften beschränkt werden, deren Regelung in die Kompetenz des Regierungsrates fallen. Dies bedeutet in der Konsequenz auch, dass die im Gesamtarbeitsvertrag wiedergegebenen Gesetzesbestimmungen auf Ebene Gesamtarbeitsvertrag nicht abgeändert werden können – weder zugunsten noch zuungunsten der Angestellten. Eine Revision dieser Regelungen muss durch den Gesetzgeber direkt im Staatspersonalgesetz erfolgen.

Diese im solothurnischen Staatspersonalrecht ausserordentlich wichtige Unterscheidung, ob eine gesamtarbeitsvertragliche Vorschrift auf einer entsprechenden Regelung im Staatspersonalgesetz beruht oder aber vom Regierungsrat in Ausübung seiner gesetzlichen Regelungskompetenz mit den Personalverbänden ausgehandelt wurde, ist dabei nicht nur im Normenverhältnis zwischen Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag von Bedeutung. Sie ist immer auch dann vorzunehmen, wenn zwischen den Arbeitgebern und Angestellten auf einzelvertraglicher Ebene Abweichungen zum Gesamtarbeitsvertrag vorgesehen werden. Denn unter Vorbehalt anderslautender Regelung in der entsprechenden Norm sind die gesetzlichen Vorschriften absolut zwingend einzuhalten und dürfen demzufolge einzelarbeitsvertraglich weder zuungunsten noch zugunsten des Angestellten abgeändert werden. In diesem Sinne ist auch die Vorschrift in § 7 Abs. 2 GAV zu verstehen, welche bezüglich der Normativen Bestimmungen im Gesamtarbeitsvertrag keine einzelarbeitsvertragliche Abweichung zuungunsten der Angestellten erlaubt (relativ zwingend). Soweit nämlich gesetzliche Vorschriften in den Normativen Bestimmungen des Gesamtarbeitsvertrages betroffen sind, muss diesen eine absolut zwingende Wirkung zugesprochen werden. Sie sind unabänderlich und dürfen demzufolge im Einzelarbeitsvertrag auch nicht zugunsten der Angestellten abgeändert werden.⁶⁴

Im öffentlichen Dienstrecht gilt es ausserdem zu berücksichtigen, dass selbst relativ zwingende Vorschriften nicht beliebig zugunsten der Angestellten abgeändert werden dürfen. Als Staat hat der Kanton die Verfassungsprinzipien und die Grundrechte auch gegenüber seinen Angestellten zu beachten.⁶⁵ Dazu gehört insbesondere auch das Rechtsgleichheitsgebot, welches nach ständiger Rechtsprechung verlangt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Gerade bei der Lohnfestsetzung ist dem Gleichbehandlungsgebot besondere Berücksichtigung zu schenken. Bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung genießt der Staat laut Bundesgericht allerdings über einen relativ grossen Spielraum.⁶⁶

Das soeben erwähnte Zusammenspiel der Normenwerke hat auch dazu geführt, dass die Übersicht über die anwendbaren Anstellungsbedingungen zum Teil erschwert ist. Hinzu kommt, dass der gewählte Wortlaut in Gesetz und Vertragswerk oft nicht übereinstimmen. Trotz der erwähnten Normenhierarchie kann dies unter Umständen zu Auslegungsschwierigkeiten führen.⁶⁷ Zwar sind laut § 3 Abs. 4 GAV die Bestimmungen, die von Gesetzes wegen Geltung haben, im Vertragstext *kursiv* gesetzt, doch muss festgestellt werden, dass diese Kennzeichnung mittlerweile nicht mehr vollständig ist. Eine grundsätzliche Überarbeitung der personalrechtlichen Normenwerke und deren gegenseitige Angleichung erscheint vor diesem Hintergrund heute durchaus angezeigt.

63 Vgl. dazu auch § 3 Abs. 3 GAV.

64 Das Arbeitsrecht unterscheidet zwischen relativ und absolut zwingenden Normen; vgl. Art. 361 und 362 OR.

65 Nebst dem Gleichheitsgebot gehören auch das Legalitätsprinzip, das Prinzip des öffentlichen Interesses, das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Gebot zum Handeln nach Treu und Glauben, das Willkürverbot sowie auch der Anspruch auf rechtliches Gehör dazu.

66 Nebst der Qualität der geleisteten Arbeit werden in der Praxis Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeit als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet; vgl. dazu Urteil Bundesgericht 8C_199/2010 vom 23.03.2011 E. 6.2 mit Hinweisen auf BGE 131 I 105 E. 3.1.

67 Vgl. zum Beispiel § 30 StPG und § 174 Abs. 1 Bst. b GAV betreffend die Auflösung des Anstellungsverhältnisses bei längerdauernder Arbeitsunfähigkeit.

Staatspersonalgesetz

In einem Allgemeinen Teil enthält das Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Solothurn zunächst grundlegende Vorschriften über den Zweck (1 StPG) und den Geltungsbereich des Gesetzes (2 und 3 StPG), die Rechtsnatur des Dienstverhältnisses (10 StPG), die Regelung der Aus-, Fort- und Weiterbildung (7 StPG), die allgemeinen Aufgaben und Grundsätze im öffentlichen Dienstrecht (4 – 6 StPG) sowie solche in Bezug auf die Infrastruktur (13 StPG). Ausserdem enthält der allgemeine Teil des Gesetzes einen Verweis auf das Verantwortlichkeitsgesetz (8 StPG), eine Delegation an die Regierung in Bezug auf die konkrete Regelung des Rechtsbestandes (9 StPG) sowie die gesetzliche Definition der Begriffe des Beamten und des Angestellten (11 und 12 StPG).

In einem zweiten Teil zum öffentlichen Dienstverhältnis regelt das Gesetz die Begründung und die Beendigung des jeweiligen Dienstverhältnisses (14 – 33 StPG) sowie die Pflichten und Rechte der Staatsangestellten (35 – 50^{quater} StPG). Ausserdem schreibt das Staatspersonalgesetz die Pflege der Sozialpartnerschaft vor und nennt die durch den Regierungsrat zu besetzenden Kommissionen (Kommission für Besoldungs- und Personalfragen und Personalkommission; 51 bis 52 StPG).⁶⁸ In verfahrensrechtlicher Hinsicht regelt dieser zweite Teil schliesslich den Rechtsmittelweg und die Verfahrenskosten vor dem Regierungsrat (53 StPG). Die Schluss- und Übergangsbestimmungen können mittlerweile als überholt betrachtet werden (54 bis 69 StPG). Nennenswerte Ausnahme bildet die Delegationsnorm in § 54 StPG, mit welcher der Regierungsrat im Allgemeinen mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt wird. Diese Kompetenz hat der Regierungsrat bis heute inne.

Personalrechtsverordnung

Die Verordnung über das Personalrecht regelt vorwiegend nur noch Zuständigkeiten.⁶⁹ Es werden dabei zunächst die Zuständigkeiten in Bezug auf die Einreihung⁷⁰ und die Einstufung⁷¹ (1 – 5 PRV), hinsichtlich der Stellenausschreibung und deren Besetzung (7 – 13 PRV) sowie im Zusammenhang mit der Instruktion und Vertretung des Kantons in Beschwerdeverfahren (14 – 16 PRV) geregelt.

Weitere Zuständigkeitsvorschriften betreffen den Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages (17 PRV), wobei der Solothurner Spitäler AG in der Rechtsbeziehung mit ihren Angestellten – mit wenigen Ausnahmen – eine selbständige Vollzugskompetenz zugesprochen wird (18 – 25 PRV).

Zur Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen werden dem Personalamt gegenüber den Ämtern und den dezentralen Anstellungsbehörden ausserdem Aufsichts- und Weisungsrechte zugesprochen (16^{bis} PRV). Für den Fall des Ausserkrafttretens des Gesamtarbeitsvertrages nennt die Verordnung schliesslich noch entsprechende Vorschriften zur Organisation und zum Informationsaustausch (27 – 32 PRV).⁷²

Gesamtarbeitsvertrag

Der Aufbau des Gesamtarbeitsvertrages wird in § 7 GAV umschrieben. Demzufolge wird in einem Schuldrechtlichen Teil (1 – 35 GAV) zunächst das Verhältnis unter den Vertragsparteien geregelt. Die arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen den jeweiligen Arbeitgebern und den Angestellten sind demgegenüber in einem Normativen Teil (36 – 521 GAV) enthalten, der wiederum in einen Allgemeinen Teil (36 – 245 GAV) und einen Besonderen Teil (246 – 521 GAV) unterteilt ist.

Weil die wesentlichen gesetzlichen Vorschriften auch in das Vertragswerk übernommen wurden, lässt sich das Regelungsfeld im solothurnischen Staatspersonalrecht weitestgehend anhand der normativen Regelungen im Gesamtarbeitsvertrag beleuchten; dazu sogleich.

68 Diese eigentlich gesetzlich vorgesehenen Kommissionen sind indes in Anwendung von § 28 PRV erst auf den Zeitpunkt hin wieder zu besetzen, in dem der Gesamtarbeitsvertrag ausser Kraft tritt. Vgl. auch Ziffer 2.2.

69 Grund dafür ist sicherlich der im Kanton Solothurn eingeschlagene Sonderweg, welcher auch zur Folge hatte, dass eine Vielzahl von Verordnungen mit personalrechtlichen Vorschriften aufgehoben oder weitestgehend geändert werden konnten; vgl. dazu auch Ziffer 3.3 sowie die Übersicht zu den Normen in [Beilage 1](#).

70 *Einreihung* ist die Zuweisung einer Funktion zu einer Lohnklasse (1 Abs. 1 PRV).

71 *Einstufung* ist die Zuweisung einer Person zu einer Erfahrungsstufe innerhalb der Lohnklasse (1 Abs. 2 PRV).

72 Vgl. Ziffer 8 zur Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages.

6.3 Regelungsfelder

A Rechtsgrundlagen

36 bis 37 GAV

Unter dem Titel Rechtsgrundlagen erwähnt § 36 GAV zunächst die öffentlich-rechtliche Natur des Anstellungsverhältnisses im Kanton Solothurn. Gleichzeitig wird mit Verweis auf § 10 StPG die im Staatspersonalgesetz vorgesehene Normenkaskade für den Gesamtarbeitsvertrag übernommen. Demnach soll bei fehlender Regelung im Gesamtarbeitsvertrag zunächst auf die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts zurückgegriffen werden. Wo auch solche fehlen, soll sinngemäss das Obligationenrecht (OR; SR 220) Anwendung finden.

In § 37 GAV werden sodann die relevanten Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) und seiner Verordnungen zum Gesundheitsschutz für anwendbar erklärt. Dieser Verweis auf das öffentliche Arbeitnehmerschutzrecht des Bundes ist wiederum lediglich deklaratorischer Natur. Denn als zwingendes Recht sind die arbeitsgesetzlichen Vorschriften über den Gesundheitsschutz ausdrücklich auch für die Verwaltungen der Kantone und Gemeinden anwendbar (Art. 3a ArG). Im Unterschied zum Verwaltungspersonal finden für die Belegschaft der Solothurner Spitäler AG gemäss Art. 7 Abs. 1 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111) zusätzlich und zwingend auch die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften des Arbeitsgesetzes Anwendung. Davon ausgenommen sind einzig die höheren leitenden Angestellten.⁷³ Daraus folgt insbesondere auch, dass die Arbeitszeiten für die grosse Mehrheit der Angestellten der Solothurner Spitäler AG nach den detaillierten Vorgaben in Art. 73 ArGV 1 zwingend zu erfassen sind.⁷⁴

B Entstehung und Dauer des Anstellungsverhältnisses

38 bis 39 GAV

Mit Verweis auf die entsprechende gesetzliche Vorschrift von § 18 StPG wird in § 38 GAV eingangs der Grundsatz wiederholt, wonach das Anstellungsverhältnis beim Kanton Solothurn i.d.R. durch schriftlichen **öffentlich-rechtlichen Vertrag** begründet wird. Die Anstellung kann befristet oder unbefristet erfolgen. Ist sie befristet, so darf die Gesamtdauer der Anstellung höchstens vier Jahre betragen. Dauert eine Anstellung insgesamt länger, so gilt das Anstellungsverhältnis von Gesetzes wegen als unbefristet. Ergänzend zur gesetzlichen Vorgabe wird dem Personalamt ausserdem ein allgemeines **Weisungsrecht** betreffend den Inhalt des Anstellungsvertrages zugesprochen. Diese Aufgabe kommt dem Personalamt nach § 25 PRV auch gegenüber der Solothurner Spitäler AG zu.

Die Regelung in § 38^{bis} GAV schreibt für jede Stelle eine **Stellenbeschreibung** vor, welche die Grundanforderungen an die Angestellten sowie deren Aufgabenbereiche, Kompetenzen und Verantwortung festlegen soll. Diese Stellenbeschreibung soll dabei auch als Führungsinstrument sowie als Hilfsmittel für die Einreihung dienen (§ 6 Abs. 1 PRV). Die Vorschrift ist aufgrund der Aufhebung der Vollzugsverordnung zur Verordnung des Kantonsrates über die Besoldungen des Staatspersonals, der Lehrkräfte an den kantonalen Schulen und der Ärzte, der Ärztinnen und des Pflegepersonals (BGS 126.51.3) in den Gesamtarbeitsvertrag aufgenommen worden.⁷⁵

Zur Entstehung des Anstellungsverhältnisses gehört gemäss § 39 GAV schliesslich die **Probezeit**. Die vertragliche Regelung entspricht dabei weitgehend der gesetzlichen Vorschrift in § 18^{bis} StPG. Demnach gelten in einem unbefristeten Anstellungsverhältnis zwingend die ersten drei Monate als Probezeit. Für befristete Verträge ist grundsätzlich keine Probezeit vorgesehen. Als sogenannte dispositiven Vorschrift kann die Probezeit jedoch auch bei befristeten Anstellungen unter den Parteien vereinbart werden. Bis zur Teilrevision des StPG im Zusammenhang mit der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages im 2004⁷⁶ war noch eine *einseitige* Verlängerung der Probezeit um weitere drei Monaten zulässig, sofern Eignung, Leistung oder Verhalten noch nicht sicher beurteilt werden konnten. Heute ist eine Verlängerung der Probezeit um maximal drei Monate respektive

73 Was ein höherer leitender Angestellter im Sinne des Arbeitsgesetzes ist, hat das Bundesgericht in seinem Leitartikel aus dem Jahre 2010 festgelegt (BGer 4A_258/2010 vom 2. August 2010). Demzufolge reicht eine blosser Kaderzugehörigkeit noch nicht aus, um die Anwendung des Arbeitsgesetzes auszuschliessen.

74 Vorbehalten bleiben der Verzicht auf die Arbeitszeiterfassung nach den Vorgaben in Art. 73a ArGV 1 und die Einführung einer vereinfachten Arbeitszeiterfassung nach den Vorgaben in Art. 73b ArGV 1; vgl. § 247 GAV.

75 GAV 4.2: Stellenbeschreibung per 1. September 2007 (RRB 2007/1107).

76 StPG 5: Einführung GAV per 1. Januar 2005 (RRB 2004/971).

eine anfängliche Festlegung auf sechs Monate nur noch im Einvernehmen möglich. Ergänzend zur gesetzlichen Bestimmung in § 18^{bis} StPG erwähnt die gesamtarbeitsvertragliche Vorschrift zudem die Unterbrechung der Probezeit bei Arbeitsverhinderung und die Möglichkeit zur Neuansetzung einer Probezeit bei einem Funktionswechsel. Die Konkretisierungen zur Unterbrechung und zur Neuansetzung der Probezeit in § 39 Abs. 2 und 4 GAV sind auch in der Privatwirtschaft üblich. Sie dienen dem berechtigten Bedürfnis des Arbeitgebers, die Fähigkeiten des Angestellten bei der Ausübung der ihm übertragenen Aufgaben kennenzulernen.⁷⁷

C Auflösung des Anstellungsverhältnisses

40 bis 53^{quater} GAV

Die Beendigung des Vertragsverhältnisses gehört zu den wesentlichsten Regelungsgegenständen eines Arbeitsvertrages. Im solothurnischen Staatspersonalrecht wird die Auflösung der Anstellung grundsätzlich auf Gesetzesebene normiert (14 – 33 StPG). Aus diesem Grunde beschränken sich die Vertragsbestimmungen auch vornehmlich darauf, die gesetzlichen Vorschriften zu wiederholen; darauf wird im Vertragstext mit kursiver Schrift auch hingewiesen (40 bis 53^{quater} GAV).

Im Lichte der vorerwähnten Verteilung der Kompetenzen im Kanton Solothurn ist die Regelung auf Gesetzesstufe auch korrekt. Die Kompetenzdelegation von der Legislative an die Exekutive erfolgte bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Gesamtarbeitsvertrag bekanntlich gerade *nicht* in Bezug auf die Auflösung des Anstellungsverhältnisses. Vorbehalten bleiben in diesem Kontext jedoch die Vorschriften zu den Entschädigungsfolgen bei missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung. Denn im Zuge der erwähnten Revision des Staatspersonalgesetzes im Jahre 2001 sind die Kompetenzen betreffend die Besoldung und die Entschädigung explizit an den Regierungsrat übertragen worden.⁷⁸ Als weitere Ausnahme gilt das *Bewährungsverfahren* bei ordentlichen Kündigung durch den Arbeitgeber, das nach dem Willen des Gesetzgebers auf Stufe Verordnung zu regeln ist (27 Abs. 5 StPG).

Die Beendigungsgründe werden in § 40 GAV aufgelistet. Unter Vorbehalt all derjenigen Gründe, welche noch einzig in Bezug auf den Beamtenstatus von Bedeutung sind⁷⁹, lassen sich die Gründe für die Auflösung des Anstellungsverhältnisses wie folgt unterteilen:

Kategorie	Beendigungsgrund	StPG	GAV
Einseitige Beendigung	Ordentliche Kündigung	27 – 27 ^{bis}	42 – 44
	Fristlose Kündigung	28	46
Einvernehmliche Beendigung	Ablauf der befristeten Anstellung	-	40 Bst. b
	Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen	29	47
Beendigung von Gesetzes wegen	Erlöschen des Lohnfortzahlungsanspruchs	30	48
	Erreichen der Altersgrenze	31	49
	Tod des Angestellten	-	40 Bst. g

Abbildung 11: Beendigungsgründe im solothurnischen Personalrecht nach Kategorien.

Im Unterschied zum Privatrecht kennt das solothurnische Staatspersonalrecht keine umfassende Kündigungsfreiheit. Mit anderen Worten kann das Anstellungsverhältnis vom Arbeitgeber nicht grundlos aufgelöst werden. Dies bedeutet, dass die Anstellungsbehörde die einseitige Kündigung – aufgrund des Willkürverbots – stets zu begründen hat (27 Abs. 1 StPG und 42 Abs. 1 GAV).

77 *Streiff/von Kaenell/Rudolph*, Arbeitsvertrag, 2012, Art. 335b OR, N 3 und 13.

78 StPG 3: Grundlagen GAV per 1. August 2002 (RRB 2000/2558); vgl. dazu auch Ziffer 3.1.

79 Dazu zählen namentlich die disziplinarische Entlassung (40 Bst. h und 52 GAV i.V.m. 32 StPG), der Ablauf der Amtsperiode (40 Bst. i GAV i.V.m. 20 StPG) sowie die Demission (40 Bst. j und 41 Abs. 6 GAV i.V.m. 26 f. StPG).

Die Beweggründe für eine **ordentliche Kündigung** durch die Anstellungsbehörde müssen dabei immer *wesentlich* sein. Wesentlich sind die Kündigungsgründe in Anwendung von § 27 Abs. 4 StPG sowie von § 42 Abs. 4 GAV namentlich in folgenden Fällen:

- a) Ganze oder teilweise **Stellenaufhebung**, wenn überdies auch die Zuweisung eines anderen Arbeitsbereichs nicht möglich ist;
- b) **Mangelnde Eignung** (Fach-, Führungs- oder Sozialkompetenz), **ungenügende Leistung** oder Beanstandungen in Bezug auf das **Verhalten**;
- c) **Strafbare Handlung**, die mit der korrekten Aufgabenerfüllung nicht vereinbar ist;
- d) Nichtannahme neuer Anstellungsbedingungen infolge von **Reorganisationen**.

Wird eine ordentliche Kündigung wegen mangelnder Eignung, ungenügender Leistung oder auch wegen eines konkreten Verhaltens beabsichtigt, so ist dem betroffenen Angestellten vorgängig in Schriftform eine angemessene **Bewährungsfrist** einzuräumen und die Kündigung im Falle des Nichtbewährens anzudrohen (27 Abs. 5 StPG i.V.m. 43 GAV). Auf eine Bewährungsgelegenheit kann indes seit Einführung des vereinfachten ordentlichen Kündigungsverfahrens nach § 43^{bis} GAV beim obersten Kader verzichtet werden.⁸⁰ Mit einer weiteren Revision des Gesamtarbeitsvertrages per 1. Juni 2012 ist der Kreis der betroffenen Angestellten, bei welchen auf eine Bewährungsfrist verzichtet werden kann, auf das obere Kader, namentlich bis Lohnklasse 24, erweitert worden.⁸¹ Die noch als Gegenleistung für das vereinfachte Kündigungsverfahren eingeräumte Erhöhung des individuell möglichen Leistungsbonus dieser Kadermitarbeitenden von vormals 5 % auf 10 % der massgebenden Lohnsumme wurde im Auftrag des Kantonsrates per 1. April 2018 jedoch wieder aufgehoben.⁸² Im Zuge dieser letzten Anpassung hat schliesslich per 1. August 2018 auch eine Definition des Kadere bei der Solothurner Spitäler AG Eingang in den Gesamtarbeitsvertrag gefunden. Seither gehören auch Ärztinnen und Ärzte ab Lohnklasse 24 zu diesem oberen Kader.⁸³ Ob der soeben erwähnte Verzicht auf die Bewährungsgelegenheit für das obere Kader überhaupt zulässig ist, muss durchaus in Frage gestellt werden. Die Bewährungsmöglichkeit der Angestellten ist nämlich in § 27 Abs. 5 StPG gesetzlich vorgeschrieben. Für eine abweichende Regelung im kollektiven Vertragswerk bleibt folglich kein Raum mehr. Zwar wird der Regierungsrat in der soeben zitierten Gesetzesbestimmung mit der Regelung des *Verfahrens* beauftragt, doch vermag diese Delegation den gänzlichen Verzicht auf eine Bewährungsmöglichkeit nicht zu rechtfertigen.

Nach Ablauf der Probezeit darf eine ordentliche Kündigung ausserdem nicht zur **Unzeit** erfolgen (27^{bis} StPG und 44 GAV). Erklärter Zweck dieses Kündigungsverbotes ist es, die Angestellten in einer Periode, in der in aller Regel aufgrund einer Arbeitsverhinderung keine echten Chancen auf dem Stellenmarkt bestehen, zwischenzeitlich vor dem Verlust der Arbeit zu schützen. Aufgrund der relativ zwingenden Natur von Art. 336c OR sind diese Sperrfristen auch in der Privatwirtschaft verbreitet.⁸⁴ Die Rechtswirkungen solcher Sperrfristen sind mit den Regeln des Privatrechts vergleichbar: wird die ordentliche Kündigung *während* einer laufenden Sperrfrist ausgesprochen, so ist die Kündigung nichtig und muss demzufolge nach Ablauf der Sperrfrist wiederholt werden. Erfolgt eine ordentliche Kündigung demgegenüber noch vor dem Beginn der Sperrfrist, so unterbricht Letztere einzig deren Fristenlauf. Diese Rechtsfolgen bei der Kündigung zur Unzeit sind in § 44 Abs. 2 bis 4 GAV aufgenommen worden. Präzisierend ist anzumerken, dass der Gesamtarbeitsvertrag in § 44 Abs. 1 GAV die gesetzliche Aufzählung nichtiger Kündigungen nach § 27^{bis} und § 27^{ter} Abs. 2 StPG konkretisiert. Demnach sind nicht nur Kündigungen während der Lohnfortzahlungsdauer bei Arbeitsverhinderung infolge Krankheit und Unfall, sondern etwa auch Kündigungen, die während des obligatorischen Militär- und Zivildienstes sowie während der Schwangerschaft (inkl. 16 Wochen nach der Niederkunft) ausgesprochen werden, zu wiederholen.

80 GAV 7: Kündigungsverfahren und LEBO oberstes Kader per 1. Januar 2009 (RRB 2009/147).

81 GAV 15: Kündigungsverfahren und LEBO oberes Kader per 1. Juni 2012 (RRB 2012/731).

82 GAV 43: LEBO Kader per 1. April 2018 (RRB 2018/104).

83 GAV 48: Kündigungsverfahren Kader soH per 1. Juli 2018 (RRB 2018/749).

84 *Streiff/von Kaenel/Rudolph*, a.a.O., Art. 336c OR, N 2.

Eine **fristlose Kündigung** aus *wichtigen* Gründen kann demgegenüber jederzeit ausgesprochen werden (28 StPG und 46 GAV). Wie im Privatrecht darf sie nur dann erfolgen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt. Als solcher gilt jeder Umstand, welcher die Fortsetzung des Dienstverhältnisses für die eine oder andere Partei unzumutbar macht. Anders formuliert muss die fristlose Kündigung als einzige Lösung erscheinen, folglich «ultima ratio» sein. Über die Rechtsfrage, was konkret unzumutbare Umstände sind, gibt es eine sehr breite Rechtsprechung.⁸⁵ Demzufolge müssen die Verfehlungen objektiv geeignet sein, das gegenseitige Vertrauen, das die Grundlage eines jeden Arbeitsverhältnisses ist, zu zerstören oder zumindest schwer zu erschüttern. Das Bundesgericht verlangt weitergehend, dass die konkreten Verfehlungen auch *tatsächlich* zu einer derartigen Erschütterung geführt haben.⁸⁶

In der Praxis erweist sich der Ausweg über die fristlose Entlassung daher oft als äusserst komplexes Unterfangen. Ob eine Fortsetzung des Dienstverhältnisses für eine Partei tatsächlich unzumutbar war, lässt sich nämlich auch an ihrem konkreten Verhalten nach Kenntnisnahme des wichtigen Grundes beurteilen. So kann etwa bereits die einstweilige Duldung weiterer Arbeitsleistung als ausreichenden Beleg für die tatsächliche Zumutbarkeit der Weiterbeschäftigung gelten und die fristlose Kündigung so ungerechtfertigt machen. Hinzu kommt, dass im öffentlichen Dienstrecht selbstverständlich auch in Beabsichtigung einer fristlosen Kündigung das rechtliche Gehör und damit eine Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt werden muss. Im Lichte der vorerwähnten Rechtsprechung wird eine fristlose Kündigung durch den Arbeitgeber deshalb wohl immer unter gleichzeitiger Freistellung des betroffenen Angestellten erfolgen müssen (24 StPG und 51 GAV).

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang jedenfalls die für das obere Kader getroffene Regelung im erwähnten vereinfachten Kündigungsverfahren. Laut § 43^{bis} Abs. 2 GAV darf nämlich auf eine Bewährungsfrist insbesondere auch dann verzichtet werden, wenn «*andere wichtige Gründe zur irreparablen Zerstörung des Vertrauensverhältnisses [...] geführt haben*». Diese Spezialregelung für das obere Kader umschreibt dabei nämlich sinngemäss den wichtigen Grund, der grundsätzlich auch zu einer fristlosen Kündigung berechtigen würde. Die mit dem Erlass von § 43^{bis} GAV insofern erfolgte Erweiterung der ordentlichen Kündigungsgründe beim oberen Kader auf andere wichtige Gründe stellt die Anstellungsbehörde im Falle unzumutbarer Erschütterung des Vertrauensverhältnisses unweigerlich vor die Entscheidung, das Vertragsverhältnis entweder in ordentlicher oder ausserordentlicher Weise aufzulösen. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass bei einer ordentlichen Kündigung im Rahmen eines vereinfachten Kündigungsverfahrens laut § 43^{bis} Abs. 3 GAV, in Ergänzung zum geschuldeten Lohn während der Kündigungsfrist, auch eine Abgangsentschädigung im Umfang von mindestens sechs Monatslöhnen gewährt werden muss.

Mit anderen Worten ermöglicht es die getroffene Spezialregelung der Anstellungsbehörde, die mögliche Entschädigungspflicht für eine zu Unrecht erfolgte fristlose Kündigung gemäss § 52 GAV gleich selbständig vorzunehmen. Aussergewöhnlich erscheint diese Regelung für das obere Kader auch deshalb, weil eine aus wichtigem Grunde erfolgte ordentliche Kündigung eine zwingende Abgangsentschädigung nach sich zieht, während eine Kündigung wegen weniger gewichtigen wesentlichen Gründen, wie etwa die fehlende Eignung, offenbar keine solche nach sich zieht. Die Spezialregelung zum vereinfachten Kündigungsverfahren beim oberen Kader nach § 43^{bis} GAV ist demzufolge nicht nur in Bezug auf den gesetzlich unzulässigen Verzicht auf die Bewährungsfrist, sondern auch bezüglich der darin enthaltenen Entschädigungsvorschriften unglücklich umgesetzt.

Nebst der genannten einseitigen Vertragsauflösung sieht das solothurnische Staatspersonalrecht weiter auch die **einvernehmliche Beendigung** vor. Eine solche erfolgt einerseits mit dem Ablauf der vertraglichen Befristung einer Anstellung (40 Bst. b GAV) und andererseits aufgrund einer einvernehmlichen Vertragsauflösung (29 StPG und 47 GAV). In Ergänzung zur gesetzlichen Vorschrift regelt der Gesamtarbeitsvertrag in diesem Zusammenhang auch die Abgeltung von allfälligen Restferien, Überstunden und von Dienstaltersgeschenken bei gleichzeitiger Freistellung (47 Abs. 2 GAV). Soweit es im Interesse des Arbeitgebers liegt, können bei einvernehmlicher Vertragsauflösung ausnahmsweise auch Entschädigungen vereinbart werden (47 Abs. 3 GAV).

85 *Streiff/von Kaenel/Rudolph*, a.a.O., Art. 337 OR, N 5.

86 Vgl. dazu BGE 129 III 380 und BGer 4C.154/2006 vom 26. Juni 2006.

Als Besonderheit des solothurnischen Staatspersonalrechts kann überdies die Beendigung wegen **Erlöschens des Anspruchs auf Lohnfortzahlung** (30 StPG und 48 GAV) bezeichnet werden. Sie ist im Rahmen der ersten grossen Teilrevision des StPG per 1. August 2001 eingeführt worden.⁸⁷ Nach Ablauf der Probezeit haben die Angestellten laut § 47 Abs. 1 Bst. b StPG Anspruch auf eine Lohnfortzahlung für die Dauer von zwölf Monaten. Von gleicher Dauer ist auch die gesetzliche Sperrfrist bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung wegen Krankheit oder Unfall nach § 27^{bis} StPG und § 44 Abs. 1 Bst. a GAV. Wie oben bereits erwähnt, ist eine Kündigung zu dieser Unzeit *nichtig*. Während im privaten Arbeitsrecht nach Ablauf der Sperrfrist in Art. 336c OR gegebenenfalls eine Kündigung auszusprechen ist, erfolgt die Beendigung im solothurnischen Staatspersonalrecht von Gesetzes wegen ohne Kündigung und Fristen. Laut Botschaft des Regierungsrates zum erwähnten Gesetzgebungsprojekt reicht vielmehr eine Feststellung der Beendigung des Dienstverhältnisses mittels Verfügung vollends aus. Auch wenn damit vermutlich eine einfache und klare Beendigung bei längerfristiger oder dauernder Arbeitsverhinderung beabsichtigt wurde, bildet diese Form der Vertragsbeendigung in der Praxis oft Gegenstand von Streitigkeiten und Rechtsunsicherheiten. Grund dafür sind einerseits die unterschiedlichen Wortlaute in Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag sowie die Berechnung der Dauer der Lohnfortzahlung bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit und deren Wiederaufleben nach einem zwischenzeitlichen Unterbruch der Arbeitsverhinderung. Derartige Auslegungsschwierigkeiten sind Beispiel dafür, dass eine Überarbeitung der personalrechtlichen Normenwerke heute durchaus sinnvoll erscheint. Um Vollzugs- und Rechtssicherheit zu schaffen, sind diese – und andere – Auslegungsfragen jedenfalls unter den Vertragsparteien zu klären.

Von Gesetzes wegen endet das Anstellungsverhältnis im Übrigen mit dem **Tod des Angestellten** (49 StPG i.V.m. 40 Bst. g GAV) und mit dem **Erreichen der Altersgrenze** (31 StPG und 49 GAV).

Unter dem Titel der Auflösung des Anstellungsverhältnisses werden schliesslich die gesetzlichen **Kündigungsfristen** (26 StPG und 41 GAV) und die **Sozialmassnahmen** bei Massenentlassungen (50^{ter} StPG sowie 53^{ter} und 53^{quater} GAV) normiert.

D Inhalt des Anstellungsverhältnisses

54 bis 205 GAV

Der Inhalt des Anstellungsverhältnisses lässt sich in Anlehnung an den Vertragsaufbau zunächst in **Pflichten** (54 bis 65 GAV) und **Rechte** (65 bis 205 GAV) der Arbeitnehmenden unterteilen. Jeder parteilichen Vertragspflicht steht grundsätzlich ein Recht der Gegenpartei gegenüber, womit die Pflichten der Angestellten auch als Rechte der Arbeitgeber zu verstehen sind – und umgekehrt.

Pflichten der Angestellten

54 bis 65 GAV

Die Hauptpflicht der Angestellten besteht zunächst in der Erfüllung der zugewiesenen **Aufgaben** und der Befolgung der **Grundsätze** (5 und 6 StPG sowie 54 GAV). Nach diesen weitestgehend identischen Bestimmungen in Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag, haben die Staatsangestellten alle Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen nach Verfassung, Gesetz, Vertrag oder Stellenbeschreibung zukommen. Als Bedienstete des Staates haben sie ihre Aufgaben zudem im öffentlichen Interesse und nach den allgemeinen Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Verhältnismässigkeit und der Rechtsgleichheit auszuüben. Um schutzwürdige private und öffentliche Interessen gleichermassen zu wahren, sind sie stets gegeneinander abzuwägen. Ausserdem gehört es zur allgemeinen Pflicht der Staatsangestellten, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die volkswirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen zu beachten und für ein vertrauensvolles Verhältnis zu sorgen.

Die **Amtspflicht** (35 StPG und 55 GAV) wird nach dem Wortlaut des Gesamtarbeitsvertrages als allgemeine Sorgfalts- und Treuepflicht umschrieben. Sie verlangt von den Angestellten zunächst, dass sie ihre Aufgaben gewissenhaft erfüllen und sich laufend den aktuellen Wissensstand in ihrem Fachgebiet aneignen. Sie beinhaltet zudem die explizite Pflicht der Angestellten, vorübergehend oder dauernd andere zumutbare Aufgaben im Staatsdienst wahrzunehmen. Dieser ausdrückliche Anspruch des Staates, einem Angestellten andere zumutbare Aufgaben zuweisen zu dürfen, hat im Rahmen der Revisionen zur Umgestaltung des Anstellungsverhältnisses im Zusammenhang mit einer Reorganisation⁸⁸ eine bemerkenswerte Konkretisierungen erfahren, wonach die Zuweisung

87 StPG 1. Teilrevision StPG per 1. August 2001 (RRB 2000/1435).

88 StPG 15.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).
GAV 44.1: Erweiterung Kündigungsgründe per 1. Juli 2018 (RRB 2018/928).

einer anderen Aufgabe einzig aus *betrieblichen* Gründen erfolgen dürfe. Bemerkenswert ist die Ergänzung auch deshalb, weil sie einzig in der vertraglichen Bestimmung vorgenommen wurde. Obschon das Revisionsvorhaben auch eine Gesetzesanpassung erforderte, ist eine Anpassung der gleichlautenden gesetzlichen Bestimmung in § 35 Abs. 2 StPG unterblieben. Diese Ergänzung ist insofern auch Beispiel dafür, dass Konkretisierungsversuche auf vertraglicher Ebene mitunter zu Rechtsunsicherheiten führen können. Eine solche Einschränkung auf betriebliche Beweggründe für die Zuweisung anderer zumutbarer Aufgaben lässt sich aus den Materialien zum Gesetz jedenfalls nicht ableiten. Vielmehr lassen sich Hinweise dafür finden, dass nach dem Willen des Gesetzgebers auch *persönliche* Gründe der besagten Pflicht zu Grunde liegen können.⁸⁹

Zu den weiteren Pflichten gehören gegebenenfalls die Wohnsitzpflicht (37 StPG und 56 GAV), die Pflicht zur Einhaltung des Amtsgeheimnisses (38 StPG und 57 GAV), die Pflicht zur Einholung einer Ermächtigung des zuständigen Departements bei Aussagen vor Gericht (39 StPG und 58 GAV), das Geschenkannahmeverbot (40 StPG und 59 GAV), die Ausstandspflicht (41 StPG und 60 GAV), die Pflicht zur Rückerstattung von Entschädigungen sofern diese in der Funktion als Vertreter des Kantons erhalten wurden (43 StPG und 62 GAV) sowie die Bewilligungspflicht vor Ausübung einer Nebenbeschäftigung (42 StPG und 63 bis 65 GAV). Schliesslich werden im kollektiven Vertrag weiter die Rechte an Erfindungen und immateriellen Gütern (61 GAV) geregelt.

Rechte der Angestellten

66 bis 205 GAV

Zu den Rechten der Angestellten gehört einerseits die Möglichkeit, die Arbeitstätigkeit zeitweise auch an einem **ausserordentlichen Arbeitsplatz** auszuüben (66 GAV). Der Betrieb darf dadurch nicht beeinträchtigt werden. Ausserdem sind die notwendigen **Arbeitsgeräte und Materialien** in aller Regel vom Arbeitgeber zur Verfügung zu stellen. Die Verwendung eigener Arbeitsgeräte kann gegebenenfalls vergütet werden (§ 67 GAV).

Gestützt auf die entsprechende Delegationsnorm in § 36 StPG regelt der Gesamtarbeitsvertrag des Weiteren die **Arbeitszeit** (68 bis 96 GAV). Als Grundsatz gilt dabei das Jahresarbeitszeitmodell. Für eine vollzeitige Anstellung ist in aller Regel eine wöchentliche Sollarbeitszeit von 42 Stunden vorgesehen. Längere Sollarbeitszeiten gelten ausdrücklich für Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte (42 bis 50 Stunden) sowie für landwirtschaftliche Arbeitnehmende (48 Stunden). Zudem soll sich die durchschnittliche wöchentliche Sollarbeitszeit der Chefärztinnen und -ärzte nach den betrieblichen Bedürfnissen der einzelnen Kliniken richten. Für Lehrpersonen gilt ein wöchentliches Pflichtpensum, das sich nach Anzahl Lektionen bestimmt. Die jährliche Gesamtarbeitszeit der Lehrpersonen soll dabei grundsätzlich jener der Arbeitnehmenden des Kantons entsprechen. Aus Rücksicht auf die unterschiedliche Belastung während und ausserhalb der Unterrichtswochen wird auf eine explizite Wochenarbeitszeit für Lehrpersonen verzichtet (vgl. 350, 412^{bis} und 463^{bis} GAV).

Unter der Rubrik «Arbeitszeit» sind ausserdem Vorschriften betreffend die Schliessung der Büros zwischen Weihnachten und Neujahr (74 GAV), die tägliche und wöchentliche maximale Arbeitszeit (76 GAV), die Kompensation respektive Auszahlung von positivem Gleitzeitsaldo (78 GAV), die Verteilung der Arbeitszeit (81 bis 83 GAV), die Ruhezeiten und Pausen (84 bis 87 GAV), die Feier- und Freitage sowie deren Entschädigung bei Anstellung im Stundenlohn (88 und 89 GAV), die Anrechnung an die Arbeitszeit im Falle begründeter Absenzen (90 GAV), die Arbeitszeiterfassung (91 und 92 GAV) sowie die Bereitschafts- und Pikettdienste (93 bis 96 GAV) enthalten.

Zu den Rechten der Angestellten gehört selbstverständlich auch der Anspruch auf **Ferien**. Gestützt auf die gesetzliche Delegationsnorm in § 50 StPG wird der Ferienanspruch der Staatsangestellten ausschliesslich im Gesamtarbeitsvertrag geregelt (97 bis 110 GAV). Die vertraglichen Regelungen enthalten dabei Vorschriften zum Lohnanspruch während der Abwesenheit (97 GAV), zum Verbot von Ferienentschädigungen (98 GAV) und von Schwarzarbeit (99 GAV), zur Feriendauer (100 GAV), zum Bezugszeitpunkt (103 und 104 GAV), zur ausnahmsweisen Übertragung der Ferien auf das nachfolgende Kalenderjahr (105 GAV) sowie zur Ferienkürzung bei längerdauernder Abwesenheit infolge Krankheit und Unfall oder aufgrund von Militär-, Zivil- und Zivilschutzdiensten (107 GAV).

89 StPG 1: Teilrevision StPG per 1. August 2001 (RRB 2000/1435, S. 36).

Ausserdem sehen die Ferienregelungen auch Vorschriften zur Arbeit im Stundenlohn (101 GAV), zum Ferienanspruch bei der Auflösung eines Anstellungsverhältnisses (102 GAV), zur verspäteten Arbeitsaufnahme nach den Ferien (109 GAV) sowie zur Kontrolle des Ferienbezugs (110 GAV) vor.

Staatsangestellte haben ausserdem das Recht, bezahlten oder unbezahlter **Urlaub** zu beantragen (111 bis 125 GAV). Es handelt es sich um eine vorübergehende Befreiung von der Arbeitspflicht, die grundsätzlich von der Amtschefin oder dem Amtschef bewilligt wird (113 GAV). Ein Anspruch auf bezahlten Urlaub besteht in erster Linie bei expliziten persönlichen oder familiären Gründen. Dazu zählen Todesfälle im engstem Familienkreis, Hochzeiten sowie Wohnungswechsel (114 GAV). Für die Ausübung eines öffentlichen Amtes (115 GAV), der Vorsprache vor Behörden (116 GAV), der Erfüllung von Bürgerpflichten (117 GAV), für Expertentätigkeiten (118 GAV) und Tätigkeiten für die Personalverbände (119 GAV) sowie für die Teilnahme an Jugend + Sport Kursen (120 GAV) können darüber hinaus maximal 20 Urlaubstage pro Jahr gewährt werden (121 GAV). *Unbezahlter* Urlaub kann demgegenüber immer dann bewilligt werden, wenn es die betrieblichen Interessen gestatten (122 GAV). Zu denken ist dabei insbesondere an weitergehende Tätigkeiten für die Verbände (123 GAV) und Urlaube für ausserschulische Jugendarbeit (124 GAV). Urlaub ohne Besoldung hat allerdings eine Kürzung des 13. Monatslohnes sowie der Ferien zur Folge (125 GAV).

Staatsangestellte haben laut § 45 Abs.1 StPG ausserdem Anspruch auf eine **Besoldung**, die ihren Aufgaben, den damit verbundenen Anforderungen und Verantwortlichkeiten sowie der Leistung entsprechen. Die konkrete Ausgestaltung der Besoldungsordnung ist laut § 45 Abs. 2 Bst. a StPG an den Regierungsrat übertragen worden und ist folglich Gegenstand des Gesamtarbeitsvertrages (126 bis 146 GAV). Darin werden die Lohnbestandteile (127 GAV) und die allgemeinen Regeln zur Einreihungen von Funktionen (128^{bis} GAV) umschrieben. Des Weiteren sind darin Vorschriften zum Minimallohn (129 GAV), zu den Anlaufstufen (130 GAV), zum Anfangslohn (131 GAV), zu den Einstiegsklassen (132 GAV), zum Erfahrungszuschlag (133 GAV), zum Leistungsbonus (134 GAV), zum 13. Monatslohn (135 GAV) und zu den jährlichen Lohnanpassungen (136 GAV) enthalten. Die Regelungen betreffen sodann die Ausrichtung von Lohn und Leistungsbonus (137 bis 139 GAV), die Funktionszulagen (140 GAV) und Vergütungen für inkonveniente Dienste (141 bis 146 GAV).

Seit Einführung des Gesamtarbeitsvertrages haben die erwähnten Vorschriften zur Besoldung insbesondere in Bezug auf den Leistungsbonus (134 GAV) und den Erfahrungszuschlag (133 GAV) Änderungen erfahren. So war etwa der Leistungsbonus vornehmlich im Zusammenhang mit dem vereinfachten Kündigungsverfahren beim Kader wiederholt Gegenstand von politischen Debatten und Revisionen.⁹⁰ Auch im Zusammenhang mit dem Erfahrungszuschlag ist unter den Parteien per 1. Januar 2017 ein neues Lohnanstiegsmodell ausgehandelt worden. Durch eine Verlängerung der Anstiegsdauer sollten die Gesamtlohnkosten längerfristig gesenkt werden.⁹¹

Zu den Rechten der Angestellten gehört auch die **Spesenentschädigung** (147 bis 167^{sexies} GAV). Die gesamtarbeitsvertraglichen Vorschriften regeln dabei die konkrete Höhe dieser Vergütungen, die entsprechenden Anspruchsvoraussetzungen sowie Formalitäten zur Rechnungsstellung. Die im Gesamtarbeitsvertrag erwähnten Auslagen der Angestellten stehen dabei oft im Zusammenhang mit Dienstreisen und betreffen die auswärtige Verpflegung, Übernachtungen sowie Reisekosten. Für Angestellte, die vorübergehend auf einen von ihrem Arbeitsort oder Wohnsitz verschiedenen Arbeitsplatz versetzt werden, ist überdies eine Versetzungsentschädigung vorgesehen (155 GAV). Ausserdem sind Entschädigungen auch für die dienstliche Nutzung von privaten Motorfahrzeugen (160 bis 165 GAV) oder für dienstliche Telefongespräche (166 bis 167 GAV) vorgesehen. Auf Antrag des Regierungsrates sind unter dem Titel «Spesenentschädigung» sodann Vorschriften betreffend die private Nutzung von Dienstfahrzeugen und deren Entschädigung in den Gesamtarbeitsvertrag aufgenommen worden (167^{bis} bis 167^{sexies} GAV).⁹² Eine Entschädigungspflicht trifft in diesem Fall selbstverständlich den Angestellten – nicht den Arbeitgeber.

90 GAV 7: Kündigungsverfahren und LEBO oberstes Kader per 1. Januar 2009 (RRB 2009/147).
GAV 15: Kündigungsverfahren und LEBO oberes Kader 1. Juni 2012 (RRB 2012/731)
GAV 43: LEBO Kader per 1. April 2018 (RRB 2018/104).

91 GAV 39: Lohnanstiegsdauer per 1. Januar 2017 (RRB 2016/1842).

92 GAV 3.3: Dienstfahrzeuge per 1. Juli 2006 (RRB 2006/1737).

Des Weiteren sieht der Gesamtarbeitsvertrag für langjährige Angestellte **Treueprämien** in Form von bezahltem Urlaub oder einer Wappenscheibe vor (168 bis 172 GAV). Auf entsprechenden Wunsch des Angestellten hin kann der bezahlte Urlaub auch in Form von Geld bezogen werden.

Zum Anspruch auf **Lohnfortzahlung** und **Krankentaggeld** während einer Arbeitsverhinderung infolge Krankheit oder Unfall äussert sich der Gesamtarbeitsvertrag ausführlich (173 bis 185 GAV). Diese Ansprüche auf einstweilige Fortführung der Lohnzahlung während der Arbeitsverhinderung sowie die gleichzeitige Möglichkeit einer Fallbegleitung durch ein Case Managements finden ihre Grundlage bereits auf Gesetzesstufe (§ 47 bis 47^{novies} StPG). Diese Vorschriften haben in den letzten Jahren diverse Anpassungen auf Gesetzes- und Vertragsebene erfahren. So ist im Jahre 2013 ein Wechsel von einer Fondslösung der Krankentaggeldversicherung zur reinen Versicherungslösung vorgenommen worden. In diesem Zuge ist auch der Leistungsumfang des Krankentaggeldes von vormals 70 % auf 80 % erhöht worden.⁹³ Im Jahre 2016 erfolgte die erwähnte Einführung des Case Management bei voraussichtlich länger andauernder Arbeitsverhinderung.⁹⁴ Nur zwei Jahre später folgte sodann auch die Integration der Inkonvenienzentschädigungen in die Lohnfortzahlung.⁹⁵

Während der Absolvierung eines obligatorischen **Militär-, Zivil- und Zivilschutzdienstes** haben die Angestellte Anspruch auf Erwerbssersatz (186 bis 189 GAV). Diese gesamtarbeitsvertragliche Vorschrift betreffend den Besoldungsanspruch bei obligatorischen Diensten stützt sich auf eine entsprechende Delegationsnorm in § 45 Abs. 2 Bst. d StPG und richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Erwerbssersatz (EOG; SR 834.1). Die Leistungen der EO fallen dabei dem Arbeitgeber zu.

Einen zwingenden Anspruch auf Erwerbssersatz nach EOG haben Angestellte ausserdem während des **Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubes** (190 bis 192 GAV). Während der Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub (16 Wochen) auf einer gesetzlichen Grundlage in § 48 StPG beruht, hat der Vaterschaftsurlaub (2 Wochen) lediglich Eingang in den Gesamtarbeitsvertrag gefunden.⁹⁶ Interessant dürfte in diesem Zusammenhang insbesondere aber auch sein, dass der Gesetzgeber die Festlegung der Dauer des Mutterschaftsurlaubes bei befristet angestellten Mitarbeiterinnen an den Regierungsrat delegiert und damit offenbar eine unterschiedliche Regelung möchte. So haben heute Mitarbeiterinnen mit befristeten Anstellungen gemäss § 190 Abs. 2 GAV in den ersten zwei Dienstjahren einen reduzierten Anspruch von insgesamt nur 14 Wochen. Eine derartige Unterscheidung zwischen befristeter und unbefristeter Anstellung wird beim Vaterschaftsurlaub demgegenüber nicht vorgenommen (190^{bis} GAV).

Beim Tod eines Mitarbeitenden oder einer Mitarbeiterin haben die Erben ausserdem Anspruch auf einen **Besoldungsnachgenuss** von mindestens einem Monatslohn (§ 49 StPG und 193 GAV). In Härtefällen kann der Regierungsrat ausserdem bis zu drei weitere Monatslöhne gewähren.

Die Förderung von **Aus- und Weiterbildung** durch den Arbeitgeber zählt nach § 7 StPG ebenfalls zu den Rechten der Angestellten (194 bis 197 GAV). Das Gesetz schreibt in diesem Kontext vor, dass Kurse und Veranstaltungen – im Rahmen der betrieblichen Bedürfnisse – auch während der Dienstzeit oder zumindest unter deren Anrechnung besucht werden dürfen. Ausserdem kann die Bewilligung von Aus- und Weiterbildung mit der Pflicht zur befristeten Fortsetzung der Anstellung und mit einer Kostenübernahme verbunden werden. Der Gesamtarbeitsvertrag regelt dazu die Details zur Kostenübernahme und dem allfälligen Abschluss von Rückzahlungsvereinbarungen.

Ein weiteres wichtiges Regelungsfeld ist die **Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilung** (198 bis 200 GAV). Sie bildet gemäss § 134 Abs. 2 GAV massgebliche Grundlage für die Festsetzung des konkreten Leistungsbonus. Der Gesamtarbeitsvertrag regelt in diesem Kontext Frequenz, Inhalt und Vorgehen der Gespräche, setzt die Leistungsskalen fest und schreibt das Verfahren vor.

93 StPG 11: Krankentaggeldversicherung per 1. Januar 2014 (RRB 2013/878).
GAV 24: Krankentaggeldversicherung per 1. Januar 2014 (RRB 2013/1787).

94 StPG 14: Taggeld und Case Management per 1. Juni 2016 (RRB 2015/1885).

95 StPG 15.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2017/517).
GAV 44.2: Inkonvenienzentschädigung per 1. Juli 2018 (RRB 2018/928).

96 GAV 56: Vaterschaftsurlaub per 1. Januar 2021 (RRB 2020/1658).

Das Anrecht auf ein **Arbeitszeugnis**, das sich über Art und Dauer des Anstellungsverhältnisses sowie über Leistung und Verhalten ausspricht, ist weitestgehend der Regelung in Art. 330a OR nachgebildet (201 GAV). Auf besonderen Wunsch des Angestellten ist eine Arbeitsbestätigung auszustellen, die einzig die Art und Dauer der Anstellung erwähnt (202 GAV). Der Kanton bekennt sich ausserdem zu uncodierten Arbeitszeugnissen und kennzeichnet sie auch als solche. Mit diesem klärenden Vermerk kann Missinterpretationen durch den Zeugnisleser vorgebeugt werden.⁹⁷

Nach § 46 StPG haben die Angestellten schliesslich Anspruch auf eine **berufliche Vorsorge**, die sie gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität und Tod versichert (203 bis 205 GAV). Die berufliche Vorsorge sowie auch der weitergehende Anspruch auf eine AHV-Ersatzrente richten sich dabei nach dem Vorsorgereglement der Pensionskasse Kanton Solothurn (VOR) sowie nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn (PKG; BGS 126.581).

E Verantwortlichkeit, Rechtsbeistand, administrative Untersuchung 206 bis 208 GAV

Laut der gesetzlichen Verweisnorm in § 8 StPG richtet sich **Verantwortlichkeit** und Haftung der Angestellten nach den Bestimmungen des Verantwortlichkeitsgesetzes (VG; BGS 124.21). Die Staatsangestellten sind demnach in der Regel für den Schaden verantwortlich, den sie dem Staate durch grobfahrlässige oder vorsätzliche Verletzung der Dienstpflicht verursachen. Als ergänzendes Recht verweist das Verantwortlichkeitsgesetz zudem auf die Vorschriften des Obligationenrechts. Hiermit ist Art. 321 OR gemeint, der den Umfang der Haftung vom entsprechenden Berufsrisiko, vom Bildungsgrades und von der Fachkenntnis abhängig macht (206 GAV).

Basierend auf der speziellen Delegationsnorm in § 9 StPG regelt der Gesamtarbeitsvertrag weiter den Anspruch auf **Rechtsbeistand**, wenn Angestellte in Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit in ein Strafverfahren verwickelt werden oder Schaden erleiden (207 GAV). Der Regierungsrat kann zunächst einen Verwaltungsjuristen oder eine Verwaltungsjuristin als Rechtsbeistand bezeichnen. Wird diese Person vom Angestellten abgelehnt, kann dieser einen eigenen Rechtsanwalt wählen. Grundsätzlich werden die Anwaltskosten zum Stundenansatz von höchstens 220 Franken vergütet.

Einen Anspruch auf **administrative Untersuchung** haben schliesslich Staatsangestellte, denen von Dritten eine wesentliche Verletzung ihrer Dienstpflichten zur Last gelegt wird (50^{bis} StPG). Die vorgeworfene Dienstpflichtverletzung muss dabei derart schwer wiegen, dass sie auch zu einer Beendigung des Anstellungsverhältnisses führen könnte. Laut Gesamtarbeitsvertrag hat auch der Arbeitgeber ein eigenständiges Anrecht, solche Vorwürfe untersuchen zu lassen (208 GAV).

F Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz 209 GAV

Die Verpflichtung zum Gesundheitsschutz der Angestellten ergibt sich bereits aus den zwingenden Vorschriften des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) und seiner Verordnung 3 (ArGV 3; SR 822.113). Folgerichtig übernimmt der Gesamtarbeitsvertrag weitgehend den Wortlaut der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vorschrift in Art. 6 ArG. In Bezug auf den Persönlichkeitsschutz bedient sich der Gesamtarbeitsvertrag demgegenüber der allgemeinen Fürsorgebestimmung in Art. 328 OR.

G + H Schutz vor sexueller Belästigung und vor Mobbing 210 bis 236 GAV

Eine wichtige und ausführliche Konkretisierung des erwähnten Persönlichkeitsschutzes nimmt der Gesamtarbeitsvertrag sodann in Bezug auf den Schutz vor sexueller Belästigung und Mobbing vor. Die vertraglichen Schutzvorschriften erwähnen dabei in erster Linie den Grundsatz, wonach jede Art sexueller Belästigung oder Mobbing am Arbeitsplatz nicht geduldet wird. Die Regelungen enthalten des Weiteren Definitionen und Beispiele sowie konkrete Pflichten für die Vorgesetzten. Schliesslich nennt der Vertrag konkrete Empfehlungen und Rechte der betroffenen Personen, bestimmt die Verfahren und legt die Rechtsfolgen im Falle festgestellter Verletzung fest.

⁹⁷ Streiff/von Kaenell/Rudolph, a.a.O., Art. 330a OR, N 9.

I Rechtsschutz

237 bis 238 GAV

Für den Rechtsschutz im solothurnischen Personalrecht ist in erster Linie von Bedeutung, ob eine Streitigkeit vermögensrechtlicher Natur ist oder nicht. Vermögensrechtliche Streitigkeiten können gemäss § 48 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über die Gerichtsorganisation (GO; BGS 125.12) nämlich im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht als einzige Instanz hängig gemacht werden. Nicht vermögensrechtliche Anstände aus dem Anstellungsverhältnis werden demgegenüber auf den Beschwerdeweg verwiesen. Mit anderen Worten ist nur in *nicht* vermögensrechtlichen Streitfällen ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren zur Beurteilung und Beilegung personalrechtlicher Streitigkeiten vorgesehen.

Wie die lange Zeit sehr uneinheitliche Praxis des Solothurnischen Verwaltungsgerichts dazu aber belegt, ist die Frage nach der vermögensrechtlichen Natur einer Streitigkeit nicht immer einfach zu beantworten.⁹⁸ Laut Bundesgericht muss jedenfalls nicht ein unmittelbar geldwertes Interesse auf dem Spiel stehen. Ausreichend für die Qualifikation als vermögensrechtliche Streitigkeit ist es nach der Rechtsprechung des obersten Gerichts nämlich, wenn mit der Klage ein überwiegend wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird. Nach kantonaler Rechtsprechung erfolgt die Unterscheidung nach weit strengeren Kriterien, womit in den meisten Streitfällen zunächst ein internes Verfahren vor dem Regierungsrat stattfindet. Diese Kriterien sind insbesondere deshalb von Bedeutung, weil sie den Verfahrensweg sowie den Instanzenzug skizzieren und damit in jeder Rechtstreitigkeit zur Anwendung gelangen. Im Rahmen einer allfälligen Überarbeitung des kantonalen Personalrechts erscheint es zumindest sinnvoll, auch diese Abgrenzungskriterien zum heutigen Rechtsmittelweg zu klären und gegebenenfalls neu zu definieren.

Anhang 1 Grundlohn und Einreihungsplan

239 bis 244 GAV

Im Anhang 1 zum Allgemeinen Teil der Normativen Bestimmungen ist schliesslich eine ausführliche Tabelle zum Grundlohn und der Einreihung der zahlreichen Funktionen in der Verwaltung, im sozialen und medizinischen Bereich sowie für die Leitungs- und Lehrpersonen in den Schulen enthalten. Der Einreihungsplan sieht insgesamt 31 Lohnklassen vor. Die festgelegten Grundlöhne reichen dabei von 29'380 Franken in der LK 1 bis maximal 117'589 Franken in der LK 31 (239 GAV).

Die Lohnklassen und deren Grundlöhne dienen in erster Linie als Grundlage für die Festlegung der konkreten Besoldung. Der Anfangslohn entspricht dabei dem jeweiligen Grundlohn und einem allfälligen Erfahrungszuschlag (131 GAV). Dieser Erfahrungszuschlag kann dabei bis zu 50 % des Grundlohnes der jeweiligen Lohnklasse ausmachen. Nach Anstellungsbeginn kann er – unter der Bedingung einer mindestens *genügenden* Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilung – jährlich ansteigen. Dafür sind 21 Jahresstufen zu festen Erfahrungszuschlägen vorgesehen (133 GAV).⁹⁹ Der Grundlohn selbst basiert dabei auf dem Landesindex der Konsumentenpreise vom Mai 1993 (241 GAV). Die jährlich verhandelten Lohnanpassungen (Teuerungszulage und Realloohnerhöhung) werden dabei auf dem Grundlohn und dem Erfahrungszuschlag ausgerichtet (136 GAV).

Obschon im Gesamtarbeitsvertrag ein festes Lohnsystem vorgesehen ist, lässt der Vertrag durch Zuteilung gleicher Funktionsbezeichnungen in diverse Lohnklassen doch gewissen Spielraum für die konkrete Einreihung der Funktionen zu. Laut allgemeiner Vorgabe in § 128^{bis} GAV bestimmt sich die Einreihung nach der dafür erforderlichen Ausbildung und Erfahrung, der vorgesehenen Führungs- und Sachverantwortung sowie nach den physischen und psychischen Anforderungen und Belastungen, denen der oder die Angestellte bei ihrer Arbeit ausgesetzt sind. Ausserdem lässt der Vertrag bei längerer Einarbeitungszeit oder bei fehlender Funktionserfahrung Raum für eine Reduktion des Grundlohnes durch sogenannte Anlaufstufen (131 GAV). Aus nämlichen und anderen Gründen kann die Person auch einer tieferen Einstiegsklasse zugeteilt werden (132 GAV).

⁹⁸ Vgl. dazu auch Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 22. Januar 2013 (VWBES.2011.381).

⁹⁹ Für die ersten 11 Jahresstufen: 3,5 %, für 2 weitere Jahresstufen: 2,5 %; für die letzten 8 Jahresstufen: 1,25 %.

Der vertraglich festgelegte Grundlohn und der Einreihungsplan waren des Öfteren Gegenstand von Revisionsprojekten.¹⁰⁰ Erwähnenswert sind in diesem Kontext insbesondere die Anpassungen in Bezug auf das soziale und medizinische Personal im Jahre 2015. Das Revisionsprojekt sah die Aufhebung der im Jahre 2001 eingeführten separaten Lohntabelle für das erwähnte Personal vor und erfolgte als Lohnmassnahme unter Berücksichtigung der Lohnvergleiche aus den Vorjahren: im Vergleich zu den Nachbarkantonen konnten im Rahmen dieser Vergleiche für die Funktionen im sozialen und medizinischen Bereich zum Teil deutlich höhere Löhne festgestellt werden. Zudem konnte der Solothurner Spitäler AG damit die notwendige Reduktion der Lohnkostenentwicklung ermöglicht werden.¹⁰¹

Anhang 2 AHV-Ersatzrente

245 GAV

Der Anhang 2 enthält schliesslich eine tabellarische Darstellung der prozentualen Beteiligung des Arbeitgebers an der Finanzierung der AHV-Ersatzrenten. Die prozentuale Beteiligung bestimmt sich in erster Linie nach der Lohnhöhe und der Erfahrungsstufe vor dem Altersrücktritt. Mit der Erstreckung der Lohnanstiegsdauer durch Erhöhung der Erfahrungsstufen im Jahre 2017 musste daher auch die Tabelle in § 245 GAV überarbeitet werden. Die Anpassung des Lohnanstiegssystems war dabei auf Initiative des Regierungsrates in der GAVKO ausgehandelt worden und sollte durch Verlängerung der Anstiegsdauer innerhalb der Lohnklassen zur Senkung der Gesamtlohnkosten im Kanton beitragen.¹⁰² Die Finanzierung dieser AHV-Ersatzrente bestimmt sich dabei nach dem Vorsorgereglement der Pensionskasse Kanton Solothurn (VOR) und nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Pensionskasse Kanton Solothurn vom 28. September 2014 (PKG; BGS 126.581).

BT Besonderer Teil

246 bis 521 GAV

In einem Besonderen Teil regelt der Gesamtarbeitsvertrag sodann für die Anstellungsbereiche die Abweichungen und Ergänzungen gegenüber dem Allgemeinen Teil. Diese Sonderbestimmungen halten jeweils in einer Norm zum **Geltungsbereich** den allgemeinen Grundsatz fest, wonach der Allgemeine Teil des Gesamtarbeitsvertrages für diesen Anstellungsbereich immer nur dann zur Anwendung gelangt, wenn der Besondere Teil nichts Anderweitiges bestimmt.

Obschon sämtliche Anstellungsbereiche besondere Vorschriften vorsehen, variiert die **Anzahl** der Sonderregelungen in den diversen Bereichen stark. Wie der nachfolgenden Abbildung 12 nämlich zu entnehmen ist, betreffen mehr als zwei Drittel der Sondervorschriften die Anstellungen der Lehrpersonen am Wallierhof und an der Volks-, Mittel- oder Berufsschule. Insofern erstaunt auch nicht, dass die besonderen Vorschriften zu den Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen auch verhältnismässig oft Gegenstand von Revisionen waren: rund ein Viertel der Revisionsprojekte standen dabei in engem Zusammenhang mit den Vertragsverhältnissen zu den Lehrkräften an den diversen Schulen. Auch die Anstellungsbereiche in den Spitälern und der Polizei weisen eine Vielzahl von Sonderbestimmungen und insofern auch zahlreiche Revisionsprojekte auf.

In Bezug auf den **Inhalt** dieser Sondervorschriften kann ausserdem festgestellt werden, dass diese weitestgehend die Beendigung, die Besoldung und Entschädigung oder die Arbeitszeit betreffen. In der Abbildung 12 hiernach werden aus diesem Grunde nebst der Anzahl erfolgter Revisionen und der Anzahl Sondervorschriften im jeweiligen Anstellungsbereich ausserdem auch die Anzahl

100 GAV 2.3: Einreihung Chef KFK per 1. Juni 2006 (RRB 20006/1807).

GAV 5.1: Einreihung Amtsschreiber:innen per 1. Dezember 2002 (RRB 2007/2116).

GAV 6.4: Einreihung Amtsgerichtsschreiber per 1. Januar 2007 (RRB 2008/1920).

GAV 10: Projekt ZULESYS per 1. August 2011 (RRB 2011/753).

GAV 17: Einreihung Staatsanwälte per 1. Januar 2012 (RRB 2012/939).

GAV 19: HarmoS-Konkordat per 1. August 2012 (RRB 2012/876).

GAV 34: Einreihung soziales und medizinisches Personal per 1. August 2015 (RRB 2015/952).

GAV 53: Einreihung Chef KFK per 1. Oktober 2019 (RRB 2019/1156).

101 GAV 34: Einreihung soziales und medizinisches Personal per 1. August 2015 (RRB 2015/952); vgl. Ziffer 4.3.

102 GAV 39: Lohnanstiegsdauer per 1. Januar 2017 (RRB 2016/1842).

der Vorschriften zu den erwähnten Themenbereichen genannt. Dazu werden auch diejenigen Sondervorschriften gezählt, welche in der Zwischenzeit durch die zahlreichen Revisionsprojekte wieder aufgehoben wurden.

Bei folgendem Vergleich wurde bewusst auf die Nennung der Vorschriften zu den nebenamtlichen Inspektoren¹⁰³ und zur pädagogischen Fachhochschule¹⁰⁴ verzichtet. Grund dafür ist, dass diese Bereiche mittlerweile nicht mehr Gegenstand des Gesamtarbeitsvertrages sind.

Teil	Bereich	R	N	Beendigung	Besoldung und Entschädigung	Arbeitszeit
I	Spitäler	7	20	1	7	7
II	Polizei	5	34	1	11	3
III	Wegmacher	1	11	-	10	-
IV	Wallierhof	2	14	1	2	1
V	Inspektoren	1	5			
VI	Praktikanten	4	5	-	2	-
VII	Verwaltung	4	9	-	7	-
VIII	Volksschule	15	71	1	31	28
IX	Mittelschule	12	64	1	28	12
X	Berufsschule	13	74	1	37	12
XI	PH	1	2			

Abbildung 12: Anzahl Revisionsprojekte (R) mit Änderungen der Sondervorschriften nach Sektoren sowie Anzahl der Vorschriften (N) im Besonderen Teil des Gesamtarbeitsvertrages nach Anstellungsbereiche und nach Themenfelder.

Diese zahlreichen personalrechtlichen Vorschriften im Besonderen Teil des Gesamtarbeitsvertrages wie auch ihre stetige Anpassung im Laufe der Jahre sind eindeutiger Beleg für die *Notwendigkeit* derartiger Sondervorschriften im öffentlichen Dienstrecht des Kantons Solothurn. Zugleich sind sie auch bester Beleg für die *Möglichkeit*, die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Bereiche oder einzelner Arbeitgeber in einem einzigen Normenwerk abzubilden.

103 GAV 11.1: Nebenamtliche Inspektoren per 1. Juni 2012 (RRB 2012/727)

104 GAV 11.2: Pädagogische Fachhochschule per 1. Juni 2012 (RRB 2012/727)

Im Bereich der **Spitäler** enthält der Besondere Teil zunächst eine Sondervorschrift für Oberärzte und Oberärztinnen sowie für Spitalfachärztinnen und –ärzte, wonach das erwähnte vereinfachte Kündigungsverfahren nach § 43^{bis} GAV auf diese ausdrücklich *keine* Anwendung finden soll. Die Sonderbestimmungen zur Besoldung und Entschädigung regeln demgegenüber die Einstufung und den Einstiegslohn der Ärzte wie auch den Leistungsbonus und den Erfahrungszuschlag bei befristeter Anstellung. Ausserdem ist für die Chefärzte und die Chefärztinnen eine explizite Ausnahme der Lohnnebenleistung für inkonveniente Dienste vorgesehen. Für Assistenz- und Oberärztinnen und –ärzte sind im Besonderen Teil auch Regelungen zur wöchentlichen Sollarbeitszeit, zur maximalen täglichen Arbeitszeit sowie zur Kompensation und Auszahlung eines positiven Gleitzeitsaldos vorgesehen. Weitere Sonderbestimmungen im Bereich der Spitäler stehen im Übrigen in engem Zusammenhang mit der Weiterbildung der Assistenzärztinnen und –ärzte sowie der Oberärzte und –ärztinnen. So sind für diese Gruppe befristete Anstellungen bis zu fünf Jahren möglich. Auch die berufliche Vorsorge erfolgt nicht wie üblich bei der PKSO, sondern bei der Vorsorgestiftung des Verbandes Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und –ärzte (VSAO). Schliesslich sind für das Personal in den Spitälern auch Gesundheitskontrollen vorgesehen, deren Regelung ebenfalls im Besonderen Teil des Gesamtarbeitsvertrages vorgenommen wird.

Im Bereich der **Polizei** sind hingegen besondere Kündigungsvorschriften für die Polizeianwärter während ihrer Polizeischule vorgesehen. Bezüglich Besoldung und Entschädigung sind zudem Spezialregelungen zum Einstiegslohn nach absolvierter Ausbildung, zu den Zeit- und Geldzulagen bei Nacht-, Wochenend- und Feiertagsarbeit sowie spezielle Entschädigungen für die Verpflegung bei Nacht- und Schichtarbeit, für die Nutzung privater Fahrzeuge, den Einsatzweg, die Uniform und das Anschaffen und Halten von Diensthunden enthalten. In Bezug auf die Arbeitszeitregelung finden sich sodann Sondervorschriften zu den Überstunden, zur Festlegung der Frei-Tage sowie zur Schliessung der Büros während Weihnachten und Neujahr. Weitergehende Sonderregelungen für die Polizei gelten ausserdem in Bezug auf das Verhalten, den Wohnsitz, die Uniform und die Qualifikation. Schliesslich enthält der Besondere Teil auch Sonderregelungen in Bezug auf die Ausrüstungsgegenstände, die Ausbildungskosten sowie zur Beförderung der Polizeiangehörigen.

Für die **Wegmacher** finden besondere Überstundenentschädigungen sowie Entschädigungen für die inkonvenienten Dienste, für die Verwendung von Berufskleidern, die auswärtige Verpflegung und die Pikett- und Bereitschaftsdienste Anwendung.

Bei der Anstellung von **Praktikanten** finden die Bestimmungen über die Lohnbestandteile nach § 126 bis 136 GAV ausdrücklich keine Anwendung. Vielmehr sehen die Sonderbestimmungen feste Pauschalentschädigungen für die Praktikanten vor. Für die Rechtspraktikanten sind ausserdem weitere Entschädigungen vorgesehen, welche sich weitgehend aus den zwingenden Vorschriften der Juristischen Prüfungsverordnung (JPV; BGS 128.213) aufdrängen.

Für den Bereich der **Verwaltung** gelten in Abweichung zum allgemeinen Normativen Teil des Gesamtarbeitsvertrages nur vereinzelt Sonderregelungen. Sie betreffen die besonderen Zulagen für den Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin sowie für die Obergerichtspräsidenten, die Entschädigungen für Kleider und Uniformen für spezielle Funktionen wie etwa diejenigen der Staatschauffeure, der Weibel und dergleichen, besondere Verpflegungsentschädigungen in den Haftanstalten, Pauschalentschädigungen für die Nutzung privater Fahrzeuge bei Staatsanwälten sowie Dienstalterszulagen für die Sektionschefs und die Bezirksweibel.

Für die **Lehrpersonen** des Wallierhofs sowie der Volks-, Mittel- und Berufsschulen sind schliesslich spezielle Kündigungsfristen von vier Monaten vorgesehen, wobei die Beendigung aber nur auf das Ende des Schuljahres oder zum Teil des Schulhalbjahres erfolgen darf. Besondere Vorschriften im Zusammenhang mit der Besoldung und der Entschädigung betreffen dabei die Einreihung, die Lohnnebenleistungen sowie die Treueprämien. Die besonderen Bestimmungen zur Arbeitszeit stehen demgegenüber vorwiegend im Zusammenhang mit der bei Lehrkräften massgeblichen Anzahl an Pflichtlektionen und der oft vorgesehenen Altersentlastung. Ausserdem betreffen die Spezialvorschriften für die Lehrkräfte die Anstellungsformen, die Befristung der Anstellungen, den besonderen Tätigkeitsbereich und Auftrag der Lehrerschaft, die Weiterbildung, den Studienurlaub, den Unterrichtsausfall sowie die Unterrichtspflicht ausserhalb der Stammschule.

7. Kantonale Vergleiche

7.1 Einleitung

In der Vergangenheit sind bereits diverse Vergleiche mit Staatspersonalgesetzgebungen anderer Kantone vorgenommen worden. Gerade in Bezug auf die Besoldung und die Lohnentwicklung ist es gemäss § 10 Bst. d GAV erklärte Aufgabe der GAVKO, Lohnvergleiche durchzuführen. Solche Lohnvergleiche sind regelmässig durch externe Unternehmungen erfolgt.

Auch die übrigen Anstellungsbedingungen waren in jüngster Vergangenheit bereits Gegenstand von Evaluationen und Vergleichen. Grund dafür waren zwei parlamentarische Vorstösse¹⁰⁵, die in den Jahren 2015 und 2016 an den Regierungsrat überwiesen wurden und eine grundlegende Analyse der Anstellungsbedingungen des Kaders, wie aber auch der übrigen Angestellten, nötig machten. Der daraufhin erstellte Bericht kam hinsichtlich der untersuchten Arbeitsbedingungen¹⁰⁶ im Kanton Solothurn zum Schluss, dass sie im direkten Vergleich mit den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern und Aargau weitestgehend als gleichwertig eingestuft werden können. Einzig die Entschädigungen im Zusammenhang mit Pikett- und Bereitschaftsdienste sind dabei als vergleichsweise unterdurchschnittlich beurteilt worden. Demgegenüber erachtet der Bericht die Anstellungsbedingungen in Sachen Personalvorsorge, Treueprämien und Dienstaltersgeschenke sowie in Bezug auf Entschädigungen bei Nachtarbeit durchaus als überdurchschnittlich.¹⁰⁷

Der bereits zitierte «Bericht Pärli» zum Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Personalwesen des Kantons Solothurn aus dem Jahre 2021 konnte im Vergleich mit dem Kanton Basel-Landschaft zudem feststellen, dass eine Personalgesetzgebung herkömmlicher Art offenbar keine Gewähr für weniger personalrechtliche Streitigkeiten darstellt: obschon der Kanton Basel-Landschaft in Bezug auf Anstellungsbedingungen und Bevölkerungsanzahl mit dem Kanton Solothurn vergleichbar ist, hatten die Gerichte in diesem Nachbarkanton in der untersuchten Periode der letzten 15 Jahre beinahe doppelt so viele Rechtsstreitigkeiten aus dem Staatspersonalwesen zu beurteilen.¹⁰⁸ Der «Bericht Pärli» lässt demgegenüber explizit offen, ob Rechtsetzung und Vollzug des öffentlichen Personalrechts in einem klassischen Modell vergleichsweise effizienter sind. Vielmehr werden dazu weitere Untersuchungen empfohlen.

Im vorliegenden Bericht wird bewusst auf eine solche Effizienzanalyse verzichtet. Grund dafür ist, dass das herkömmliche Personalrecht – insbesondere in Bezug auf die Rechtsetzung – einen nicht wettzumachenden Effizienzvorteil geniesst: im Gegensatz zu einem Vertragswerk entfällt bei der Änderung einer Verordnung der wesentliche Verhandlungsaufwand mit den Personalverbänden. Liegt ein Verhandlungsergebnis vor, so lässt sich der weitere Rechtsetzungsaufwand durchaus mit demjenigen eines klassischen Rechtsetzungsprojektes vergleichen. Ob der Verhandlungsaufwand selbst als effizient beurteilt werden kann, bemisst sich folglich nicht am Vergleich zum klassischen Modell, sondern vielmehr anhand der Organisation, der Arbeitsweise und der Zusammensetzung der involvierten Verhandlungsparteien.

Aus diesem Grunde wird der Schwerpunkt auch nicht auf den erwähnten Effizienzvergleich gelegt. Vielmehr werden die ausgewählten Personalrechtsordnungen der anderen Kantone nachfolgend nach Kompetenzordnung und Struktur sowie nach Inhalt und regelmässigem Revisionsaufwand untersucht. Als Vergleich werden die Personalrechte der Kantone Aargau (AG), St. Gallen (SG), Basel-Landschaft (BL) und Thurgau (TG) untersucht.

105 KR Nr. A 0082/2015 und KR Nr. 0056/2016.

106 Das waren namentlich: Arbeitszeiten und Pausen, Ferien, Feiertage und Sabbaticals, Urlaube bei Niederkunft, Personalvorsorge, Geburts-, Familien und Betreuungszulagen, Überstunden, Nachtarbeit, Wochenend- und Feiertagsarbeit, Pikettendienste und Bereitschaftsdienste, Spesenentschädigungen, Dienstaltersgeschenke und Treueprämien, Versicherungen, Zulagen und Prämien, Vergünstigungen, Weiterbildungen und Kurzurlaube.

107 Bericht Perinova vom 28. Februar 2018: «Evaluation und Vergleich der Anstellungsbedingungen von Kader- und Nicht-Kadermitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Solothurn».

108 Bericht Pärli, a.a.O., N 77 ff.

7.2 Kompetenzordnung

Massgeblich für die Beurteilung einer Personalgesetzgebung ist insbesondere die darin gewählte Kompetenzordnung. Wie oben bereits erwähnt, haben Kompetenzverschiebungen zwischen Volk, Legislative und Exekutive auch in den anderen Kantonen stattgefunden. Die konkrete Verteilung dieser Rechtssetzungskompetenzen ist dabei durchaus in unterschiedlicher Weise erfolgt. Heute halten zwar beinahe sämtliche der untersuchten Personalgesetzgebungen auf Verfassungsebene fest, dass die *Grundzüge des Dienstrechts* in einem Gesetz zu regeln sind. Beachtliche Ausnahme davon stellt der Kanton TG dar, welcher die Kompetenz zur Regelung des Dienstverhältnisses fast ausschliesslich dem Regierungsrat überträgt; vorbehalten bleiben dort einzig die Besoldung, die Rechtspflege, die Feiertage, der Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs und die Lohnfortzahlung.

Die Frage jedoch, was in den Kantonen konkret als Grundzüge des Dienstrechts verstanden wird, ist damit noch nicht geklärt. Eine Antwort darauf lässt sich durch eine Gegenüberstellung der Regelungsfelder in Gesetz und Verordnungen der jeweiligen Kantone gewinnen. Ein derartiger Vergleich zeigt denn auch auf, dass die Regelungen zur **Begründung** und zur **Beendigung** der Anstellung, wie auch in Bezug auf die **Rechtspflege** weitestgehend der Rechtsetzung durch die Legislative überlassen werden und folglich in einem Gesetz geregelt sind (SO, AG, SG und BL).

Die meisten **Arbeitnehmerpflichten**, wie etwa die Amtspflicht, das Amtsgeheimnis, die allfällige Wohnsitzpflicht, die Ausstandspflicht und das Geschenkannahmeverbot werden ebenfalls in fast allen Kantonen auf Gesetzesstufe geregelt. Vorbehalten bleibt auch hier wieder der Kanton TG. Demgegenüber sind die allgemeine Pflicht zur Aufgabenerfüllung sowie auch die Amtspflicht im Kanton SG in der Verordnung geregelt. Bemerkenswerterweise verzichtet der Kanton TG offenbar gänzlich auf eine Amtspflicht. Auffallend in Bezug auf diese Arbeitnehmerpflichten ist schliesslich, dass die Vorschriften zur Arbeitszeit und insofern auch zu den flexiblen Arbeitszeitmodellen in sämtlichen untersuchten Personalgesetzgebungen in Verordnungen der Exekutive zu finden sind.

Sehr uneinheitlich erweist sich ausserdem die Kompetenzverteilung in Bezug auf die **Rechte der Angestellten**. Die Regelung des Ferienanspruchs, der Feiertage und des bezahlten Urlaubs wird zwar mehrheitlich durch die Exekutive vorgenommen (SO, AG, SG). Ausnahme bildet der Kanton BL, welcher die Dauer der Ferien und des bezahlten Urlaubs in einem sogenannten Dekret der kantonalen Legislative regelt.¹⁰⁹

Auch die Kompetenzverteilung zur Regelung der **Besoldung** wird unterschiedlich vorgenommen. Während es in den Kantonen SO und TG ausschliesslich Sache der Regierungen ist, die Besoldung der Staatsbediensteten und deren Ordnung festzulegen, werden die Grundzüge zur Besoldung in den übrigen Kantonen vornehmlich von der Legislative in Gesetzen oder Dekreten vorgegeben (AG, SG, und BL). Hervorzuheben ist in diesem Kontext die Besoldungsordnung im Kanton SG, in welcher dem Regierungsrat immerhin die Kompetenz einräumt wird, Ausführungsbestimmungen in Bezug auf die jeweiligen Besoldungsansätze (inkl. Anfangslohn, Lohnbänder, Lohn Tabellen und Lohnklassen) auf Verordnungstufe festzulegen. In diesem Zusammenhang ist der Regierungsrat im Kanton SG sogar dazu verpflichtet, die Löhne jährlich zu überprüfen und gegebenenfalls die Lohn Tabellen anzupassen. Dies erfolgt regelmässig in einer speziellen Verordnung der Regierung.

Die Rolle der involvierten **Personalverbände** und die sozialpartnerschaftliche Zusammenarbeit werden – zumindest in den Grundzügen – vornehmlich in den jeweiligen Staatspersonalgesetzen vorgegeben. Fast alle Kantone kennen dazu Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene, die sich etwa zur Organisation der Sozialpartnerschaft oder zur Mitwirkung der Personalverbände in den Kommissionen äussern. Aufgrund des eingeschlagenen Sonderweges, weist der Kanton SO in seiner Personalrechtsverordnung und seinem Gesamtarbeitsvertrag eine vergleichsweise starke Regelungsdichte in diesem Zusammenhang auf.

¹⁰⁹ Vgl. zur Rechtsnatur und Bedeutung des Personaldekrets im Kanton BL: Bericht Pärli, a.a.O., N 75.

7.3 Normenwerke

Der strukturelle Aufbau der Personalgesetzgebungen ist von der gewählten Kompetenzordnung klar zu unterscheiden. Wie der nachfolgenden Abbildung 13 in diesem Kontext zu entnehmen ist, bedeutet die Verlagerung der Regelungskompetenz an die Exekutive nicht zwingend, dass daraus eine Vielzahl von Verordnungen resultieren muss. Obschon etwa der Kanton TG die Kompetenz zur Regelung der Anstellungsbedingungen fast ausschliesslich an die Exekutive übertragen hat, kommt das kantonale Personalrecht mit vergleichsweise wenigen – wenngleich ausführlichen – Erlassen aus. Ähnlich erweist sich die Situation im Kanton SO, in welchem mit dem Erlass des Gesamtarbeitsvertrages auf eine grosse Anzahl von Verordnungen verzichtet werden konnte.¹¹⁰

Entscheidend für die Anzahl Erlasse ist folglich vielmehr, ob die Regierung – im Rahmen ihrer Regelungskompetenz – separate Verordnungserlasse für die jeweiligen Regelungsfelder vorzieht oder diese in einer Verordnung zusammenfasst. Unbestritten dürfte in diesem Kontext jedenfalls sein, dass mit dem Verzicht auf eine allzu verzweigte Personalgesetzgebung die Anwendung der Regeln erheblich vereinfacht werden kann. Dies gilt im Besonderen für Anwender, die sich nur einmalig oder selten mit der entsprechenden Personalgesetzgebung befassen müssen.¹¹¹

In Bezug auf die Lesung der nachfolgenden Abbildung 13 ist darauf hinzuweisen, dass diejenigen Erlasse bewusst keinen Eingang in die Erhebung gefunden haben, welche im Zusammenhang mit der Versicherung der beruflichen Vorsorge stehen. Ausgeklammert bleiben demzufolge etwa die Pensionskassengesetze, die Vorsorgereglemente sowie insbesondere auch die Verordnungen über erfolgte Ausfinanzierungen, die anwendbaren Koordinationsabzüge und dergleichen.

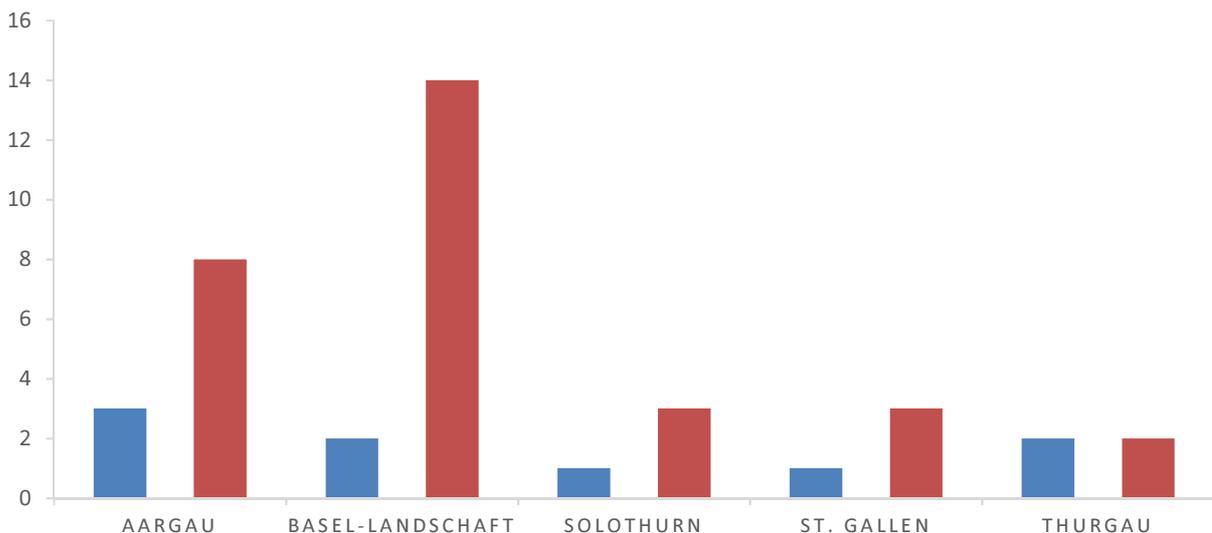


Abbildung 13: Anzahl Gesetze und Dekrete der Legislative (blau) und Anzahl Verordnungen (inkl. GAV) der Exekutive (rot).

Wie die nachfolgende Abbildung 14 weiter aufzeigt, ist auch die Anzahl der Revisionen in den untersuchten Kantonen durchaus vergleichbar. Zwar verzeichnet der Kanton SO einen erhöhten Revisionsaufwand auf Verordnungsebene. Diesbezüglich gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass 15 dieser Revisionen auf Bereinigungen des Gesamtarbeitsvertrages im Zuge seiner Einführung zurückzuführen sind. Der Kanton BL weist vergleichsweise eine hohe Revisionsfrequenz auf Gesetzesstufe auf. Diese Änderungen sind vornehmlich aber nicht im Personalgesetz, sondern vielmehr im Personaldekret des dortigen Landrates erfolgt. Die anzahlmässig wenigen Revisionen im Kanton SG sind demgegenüber darauf zurückzuführen, dass die personalrechtlich relevanten Erlasse erst vor kurzem in neuer Form geschaffen worden sind und die Revisionsbemühungen in Bezug auf die alte Personalgesetzgebung vorliegen nicht in Erfahrung gebracht werden konnten.

110 Vgl. Ziffer 3.3 zur Aufhebung zahlreicher Verordnungen im Zuge der Einführung des Gesamtarbeitsvertrages.

111 Als durchaus speziell darf auch der Aufbau im Kanton AG bezeichnet werden. Das kantonale Personalgesetz verweist nämlich in Bezug auf die Begründung der Anstellung, die Probezeit, die ordentliche und fristlose Auflösung sowie den Kündigungsschutz subsidiär auf die privatrechtlichen Regeln in Art. 334 bis 337d OR, die in der Fassung aus dem Jahre 1998 als Anhang des Personalgesetzes angefügt werden.

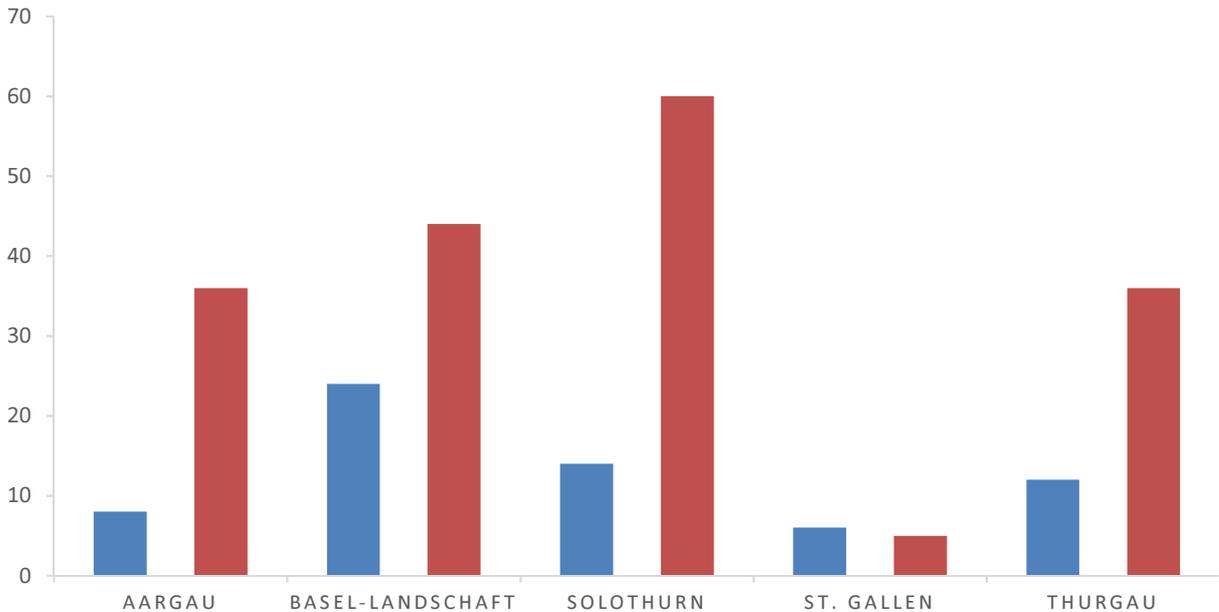


Abbildung 14: Anzahl Gesetzes- und Dekretsrevisionen (blau) und Verordnungsrevisionen inklusive GAV (rot) seit 2005.

7.4 Regelungsfelder

Die Personalgesetzgebungen der untersuchten Kantone sind auch bezüglich der Regelungsfelder und deren Aufbau in den kantonalen Normenwerken weitgehend vergleichbar. So sind neben der erforderlichen Regelung des anwendbaren Geltungsbereichs in allen Vergleichskantonen auch personalrechtliche Vorschriften zur Begründung und Beendigung des Anstellungsverhältnisses, zu den Rechten und Pflichten der Angestellten, zur Rolle der Personalverbände und Kommissionen sowie zur Rechtspflege enthalten.

Auch inhaltlich sind die Anstellungsbedingungen in den untersuchten Kantonen mit denjenigen im Kanton Solothurn durchaus vergleichbar. So wird etwa in allen Kantonen bei **Begründung** ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis mit den Staatsangestellten eingegangen. Privatrechtliche Verträge bleiben zwar zulässig, sollen jedoch nur in begründeten Fällen erfolgen und insofern die Ausnahme darstellen. Während die Begründung dieses öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses in den Kantonen SO, AG, SG und BL in der Regel durch Abschluss eines Arbeitsvertrages erfolgt, wird das Dienstverhältnis im Kanton TG durch Entscheid (Verfügung) begründet.

Alle Kantone bekennen sich dazu, in aller Regel unbefristete Anstellungen einzugehen. Zeitlich befristete Dienstverhältnisse bleiben zwar zulässig, doch die Maximaldauer einer Befristung wird zum Teil ausdrücklich vorgeschrieben. In den Kantonen SO und BL ist in diesem Zusammenhang eine Maximaldauer von 4 Jahren vorgeschrieben. Unter ausdrücklichem Vorbehalt saisonaler Anstellungen ist im Kanton TG eine maximale Befristung von 2 Jahren vorgesehen. Der Kanton AG sieht demgegenüber eine Maximaldauer für befristete Anstellungsverträge von 5 Jahren vor. Demgegenüber wird im Kanton SG – soweit ersichtlich – keine Maximaldauer für die Befristung von Anstellungsverträgen genannt. Gleichwohl gilt auch hier, dass keine übermässigen Bindungen eingegangen werden dürfen oder durch Kettenarbeitsverträge Arbeitnehmerschutzvorschriften umgangen werden.¹¹² Im Kanton TG werden zusätzlich bestimmte Gegebenheiten, wie zeitlich eingrenzbare Projekte, die Überbrückung von ausserordentlichem Arbeitsanfall oder längere Krankheitsabsenzen als Gründe für eine Befristung genannt. Auch im Kanton BL sollen befristete Anstellungen nur in explizit genannten Ausnahmefällen, wie etwa bei einer Stellvertretung oder aufgrund einer befristeten Aufgabenstellung, eingegangen werden.

112 Vgl. dazu Art. 334 Abs. 2 OR sowie *Streiff/von Kaenell/Rudolph*, a.a.O., Art. 334 OR, N 7.

In allen untersuchten Personalgesetzgebungen ist zudem zu Beginn der Anstellung eine Probezeit vorgesehen. Mit Ausnahme des Kantons AG, der eine Probezeit von 1 Monat vorsieht, kennen die übrigen untersuchten Kantone in der Regel eine Probezeit von 3 Monaten. Kann die Leistung oder das Verhalten nach Ablauf der Probezeit noch nicht abschliessend beurteilt werden, so kann die Probezeit zum Teil vertraglich (SO und AG) oder gar einseitig durch den Arbeitgeber (TG und BL) bis auf 3 Monate (AG) respektive auf maximal 6 Monate (SO, TG und BL) verlängert werden. Im Kanton SG kann die Probezeit indessen vertraglich verkürzt oder sogar ganz weggelassen werden.

Ähnlich wie im Kanton Solothurn kennen auch die übrigen Vergleichskantone im Grundsatz eine öffentliche Ausschreibungspflicht. Auf eine solche öffentliche Ausschreibung kann gewöhnlich nur im Falle einer internen Stellenbesetzung verzichtet werden. In den Kantonen AG und BL ist ein Verzicht überdies auch bei Ausschreibung von befristeten Anstellungen zulässig.

Auch die Gründe für die **Beendigung** der Anstellung sind weitgehend deckungsgleich. Nebst der einvernehmlichen, fristlosen und ordentlichen Vertragsbeendigung werden in den untersuchten Personalgesetzgebungen auch das Ende der Befristung, das Erreichen der Altersgrenze sowie der Tod des Mitarbeitenden als Beendigungsgründe genannt und verstanden.

Ohne Kündigung kann ein Anstellungsverhältnis zudem bei länger dauernder Arbeitsunfähigkeit enden. In den Kantone AG, SG und BL erfolgt eine Beendigung infolge Arbeitsunfähigkeit auf den Zeitpunkt der Ausrichtung einer Invalidenrente und setzt hiermit eine solche überhaupt voraus. Demgegenüber erfolgt eine entsprechende Beendigung von Gesetzes wegen in den Kantonen SO und TG bereits mit dem Ablauf der maximalen Lohnfortzahlung.¹¹³

Im Schweizerischen Arbeitsrecht gelten Sperrfristen für ordentliche Kündigungen während einer Arbeitsverhinderung infolge Krankheit und Unfall sowie während der Schwangerschaft und der Absolvierung eines obligatorischen Dienstes. Zweck und Rechtswirkung solcher Kündigungen zur Unzeit sind im Privatrecht und im öffentlichen Dienstrecht dieselben.¹¹⁴ Unterschiede lassen sich demgegenüber in Bezug auf die Dauer der Sperrfristen während einer Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit oder Unfall feststellen. Die Regelungen im Obligationenrecht sehen diesbezüglich eine gestaffelte Dauer von 30 Tagen im ersten Dienstjahr, von 90 Tagen ab zweitem bis zum fünften Dienstjahr sowie von 180 Tagen ab sechstem Dienstjahr vor. Der Kanton AG verweist bezüglich der Sperrfristen auf ebendiese obligationenrechtlichen Vorschriften. Auch der Kanton BL bedient sich einer ähnlichen Staffelung, wobei die Sperrfristen im ersten Dienstjahr 90 Tage und ab dem zweiten Dienstjahr 180 Tage betragen. Die übrigen Kantone verzichten gänzlich auf die Staffelung und legen die Sperrfristen entweder auf 1 Jahr (SO) oder auf 2 Jahre (SG und TG) fest. Betreffend die Sperrfristen im Zusammenhang mit einer Schwangerschaft und Niederkunft sowie während der Absolvierung eines obligatorischen Dienstes verweisen demgegenüber sämtliche untersuchten Kantone auf die im Obligationenrecht vorgesehenen Fristen respektive übernehmen diese in ihre eigene Personalgesetzgebung. Sie gelten insofern während der Dauer der Schwangerschaft und den 16 Wochen nach der Niederkunft sowie während der Absolvierung eines obligatorischen Dienstes und diesbezüglich zum Teil in den vier Wochen davor und danach (336c Bst. a OR).

Im öffentlichen Dienstrecht wird aufgrund des Willkürverbots bei einer ordentlichen Kündigung durch den Staat das Vorliegen eines sachlichen Grundes verlangt. In den untersuchten Kantonen werden in erster Linie die mangelnde Leistung, die fehlende Eignung oder ein fehlbares Verhalten als zulässige Beendigungsgründe genannt. Wie im Kanton Solothurn, darf die Kündigung aus den genannten Gründen auch in den Vergleichskantonen nur nach Gewährung einer Bewährungsfrist erfolgen. Sämtliche untersuchten Personalgesetzgebungen nennen schliesslich die Aufhebung der Stelle sowie zum Teil auch vorgesehene Umstrukturierungen als sachliche Beweggründe für eine ordentliche Auflösung des Anstellungsverhältnisses.

Die ausdrückliche Nennung der sachlichen Gründe für die ordentliche Vertragskündigung hat auch Auswirkungen auf die soeben erwähnten Sperrfristen bei längerer Arbeitsverhinderung infolge Krankheit oder Unfall. Denn selbst wenn das Ende dieser Sperrfrist – namentlich die ordentliche

113 Vgl. Ziffer 6.3 Bst. C zur Problematik der Vertragsbeendigung bei Erlöschen des Lohnfortzahlungsanspruchs.

114 Vgl. Ziffer 6.3 Bst. C zum Zweck und zur Rechtswirkungen von Sperrfristen.

Kündigungsmöglichkeit – auf das Ende der Lohnfortzahlung fällt, bleibt für eine Kündigung nach wie vor ein sachlicher Grund schuldig. Für die Kantone AG, SG und BL also, die eine Beendigung von Gesetzes wegen auf das Ende des Anspruchs auf Lohnfortzahlung nicht kennen, bietet sich bei fortdauernder und voller Arbeitsunfähigkeit auch keine ordentliche Beendigungsmöglichkeit mehr. Mit anderen Worten bleibt in den erwähnten Kantonen das Anstellungsverhältnis auch nach Ende des Anspruchs auf Lohnfortzahlung und Krankentaggeld weiterhin bestehen und endet erst mit der Invalidität der Person. Obschon also der Anspruch auf Besoldung zeitlich begrenzt ist, bleibt derjenige auf Wiedereingliederung in den Betrieb vorerst bestehen.

Die ordentlichen Kündigungsfristen betragen in aller Regel 3 Monate. Kantonale Unterschiede lassen sich jedoch während des ersten Dienstjahres¹¹⁵ sowie während der Probezeit¹¹⁶ feststellen. Erfolgt die Kündigung wegen einer Stellenaufhebung oder nach einer erfolgten Reorganisation, so gilt im Kanton SO eine Kündigungsfrist von 6 Monaten. In Bezug auf die Fristendauer verzichten die übrigen Kantone hingegen gänzlich auf eine solche Unterscheidung nach Kündigungsgrund.

Unterschiedlich werden zum Teil auch die Folgen einer missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigung gehandhabt: während im Kanton Solothurn – wenn möglich – eine gleichwertige Arbeitsstelle angeboten werden muss, kennt nur der Kanton BL einen solchen Primäranspruch. Der Kanton AG hält in diesem Kontext sogar explizit fest, dass ein Anspruch auf Wiedereinstellung *nicht* besteht. Selbstverständlich kommen bei der missbräuchlich oder ungerechtfertigt erfolgten Kündigung, die faktisch den Stellenverlust verursacht hat, Entschädigungsansprüche zum Tragen. Während im Kanton SO Entschädigungsansprüche zwischen 6 und 12 Monatslöhnen gerichtlich gesprochen werden können, bemessen sich diese in den Kantonen AG und TG nach den Vorschriften des Obligationenrechts zur missbräuchlichen Kündigung in Art. 336a OR und dürfen demzufolge den Betrag von 6 Monatslöhnen nicht übersteigen. Im Gegensatz dazu sieht der Kanton BL zwar nur eine maximale Entschädigung von 3 Monatslöhnen vor. Ergänzend dazu schreibt er im Unterschied zu den übrigen Kantonen die erneute Durchführung des ordentlichen Kündigungsverfahrens vor. Mit anderen Worten verliert eine zu Unrecht erfolgte Kündigung im Kanton BL ihre Wirkung und muss gegebenenfalls erneut ausgesprochen werden. Die erwähnte Entschädigung in der Höhe von bis zu 3 Monatslöhnen bleibt auch in diesem Fall geschuldet.

Schliesslich kennen alle der untersuchten Kantone die Pflicht zur Ausarbeitung eines Sozialplanes, wenn infolge wirtschaftlicher oder betrieblicher Massnahmen Umstrukturierungen nötig werden und diese den Abbau grösserer Personalbestände erfordern. Was konkret als Abbau grösserer Personalbestände gilt, wird in den Kantonen zum Teil unterschiedlich definiert. Im Kanton SO sind laut § 53^{quater} Abs. 1 GAV entweder 10 % des Personalbestandes eines Amtes oder einer Anstalt sowie bei ämter- oder anstaltsübergreifenden Massnahmen mindestens 30 Personen gemeint. Die Kantone BL und TG sehen demgegenüber den Erlass eines Sozialplanes bereits bei Kündigung von 4 Mitarbeitenden (BL) respektive 10 Mitarbeitenden (BL) aufgrund des gleichen Stellenabbaus vor. In den Personalgesetzgebungen der Kantone AG und SG wird demgegenüber auf eine genaue Festlegung der Anzahl betroffener Personen verzichtet. Im Rahmen der Ausarbeitung des Planes werden die Personalverbände in aller Regel durch rechtzeitige Information und durch Gewährung von Anhörungsrechten miteinbezogen.

Zu den **Rechten der Mitarbeitenden** zählen alle untersuchten Kantone zunächst die Ferien, die Feiertage sowie die bezahlten Urlaube für Hochzeiten, Beerdigungen nahestehender Personen, für Wohnungswechsel, Mutterschaft und Vaterschaft, Betreuungspflichten und dergleichen. Die Unterschiede in Bezug auf die Gründe für den bezahlten Urlaub und dessen Dauer sind marginal. Ebenfalls vergleichbar sind auch die gewährten Ferien- und Feiertage. Obschon die Ferienregelung im Kanton SO – insbesondere ab Erreichen des 50. Altersjahrs – vergleichsweise leicht weniger Ferientage gewährt, ist die Anzahl Feiertage demgegenüber als überdurchschnittlich zu werten. Insgesamt kann die Anzahl freier Tage pro Jahr somit durchaus als gleichwertig beurteilt werden.

115 Die Kantone AG, TG und BL sehen im ersten Dienstjahr eine Kündigungsfrist von 1 Monat vor.

116 Im Gegensatz zu den übrigen Kantonen, die während der Probezeit eine Frist von 7 Tagen vorsehen, kennen die Kantone SO und BL eine Kündigungsfrist von 30 Tagen, wobei diese im Kanton BL erst ab dem dritten und letzten Probezeitmonat zur Anwendung kommt.

Des Weiteren übertragen sämtliche Kantone den Arbeitgebern die selbstverständliche Pflicht, die Persönlichkeit und die Gesundheit ihrer Mitarbeitenden zu schützen. Die Schutzpflicht beinhaltet insbesondere auch einen Schutz vor psychischer und physischer Belästigung am Arbeitsplatz. Dies wiederum beinhaltet die Pflicht, die eigene Belegschaft vor sexuellen Belästigungen, Mobbing und Diskriminierungen zu schützen. Als solothurnische Besonderheit können in diesem Kontext die vielen Schutzvorschriften betreffend die Definition, die Rechtsfolgen und das Verfahren bei Verdacht auf sexuelle Belästigung und Mobbing genannt werden (210 – 236 GAV). Demgegenüber beschränken sich die anderen Kantone – zumindest auf Gesetzes- und Verordnungsebene – auf die Nennung der allgemeinen Schutzpflicht.

Unterschiede in den Personalgesetzgebungen lassen sich hingegen in Bezug auf die Dauer und die Höhe der Lohnfortzahlung und des Krankentaggeldes feststellen. Wenngleich sämtliche Kantone insgesamt einen Lohnzahlungsschutz während zweier Jahre vorsehen, ist der Abschluss einer Versicherung nur in den Kantonen SO und AG explizit vorgeschrieben. Während der Kanton SO nach Ende der Lohnfortzahlungspflicht von 12 Monaten eine Krankentaggeldversicherung für weitere 12 Monate im Umfang von 80 % des Bruttojahreslohnes vorsieht, leistet im Kanton AG die Versicherung den vollen Nettolohn bereits nach einer Arbeitsunfähigkeit von 6 Monaten und somit gegebenenfalls für weitere 18 Monate. Die übrigen Kantone verzichten gänzlich auf eine Versicherungspflicht des Arbeitgebers. Zumal die Dauer der Fortführung der Lohnzahlung, ob nun mit oder ohne Taggeldversicherung, in allen untersuchten Kantonen auf zwei Jahre festgelegt ist, kann der Schutz vor Wegfall des Einkommens bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung durchaus als gleichwertig beurteilt werden. Unterschiede ergeben sich hingegen in Bezug auf die konkrete Höhe der Leistung (inkl. Sozialversicherungsbeiträge) und in Bezug auf die Versicherungsprämien, welche in der Regel nur zur Hälfte von den Arbeitgebern übernommen werden. Ein Anspruch auf ein Case Management, wie es der Kanton SO bei länger dauernder Arbeitsverhinderung seit 2016 vorsieht, wird überdies auch in den anderen untersuchten Kantonen praktiziert und angeboten.¹¹⁷

Sodann sind in allen Kantonen Entschädigungen für inkonveniente Dienste, demnach für Arbeiten ausserhalb der üblichen Arbeitszeiten (Wochenend-, Nacht- und Feiertagsarbeit) sowie für Pikett- und Bereitschaftsdienste, vorgesehen. Wie im Rahmen des Perinnova-Berichts aus dem Jahre 2018 bereits festgestellt werden konnte, sind die Entschädigungen für Pikett- und Bereitschaftsdienste im Kanton SO vergleichsweise als unterdurchschnittlich einzustufen.¹¹⁸

Anders sieht es in Bezug auf die Spesenregelungen aus. Diese bemessen sich in aller Regel nach den tatsächlich entstandenen Kosten für auswärtige Übernachtungen oder Mahlzeiten. Der Ersatz dieser notwendigen Auslagen ist demzufolge in den untersuchten Kantonen ähnlich geregelt.

Die Dauer des Elternurlaubs ist in den Kantonen praktisch identisch. Bei Mutterschaft besteht ein Anspruch auf 16 bezahlte Wochen und bei Vaterschaft auf 2 bezahlte Wochen. Eine detaillierte Regelung zu diesem besonderen Urlaub findet sich im Kanton BL, welcher in einer ausführlichen Verordnung über den Elternurlaub (SGS 153.13) auch Ansprüche auf unbezahlten Urlaub vorsieht.

Auf eine Gegenüberstellung der jeweiligen Besoldungsordnungen wird an dieser Stelle verzichtet. Ausführliche Auswertungen dazu lassen sich bereits aus den regelmässig im Auftrag der GAVKO durchgeführten Lohnvergleichen entnehmen. Ausserdem führt die Schweizerische Konferenz der Personalleiter/innen öffentlicher Verwaltungen (Persuisse), an der sich die meisten Kantone und diverse grössere Städte beteiligen, jedes Jahr auf der Grundlage von Gesamtlohn und Lebensalter funktionsbezogene Lohnvergleiche durch.

Zu den **Pflichten der Mitarbeitenden** gehört in erster Linie die Leistung von Arbeitszeit. In allen Kantonen wird eine wöchentliche Arbeitszeit von 42 Stunden vorgegeben. Vorbehalten bleiben in diesem Zusammenhang längere Wochenarbeitszeiten für einzelne Personalkategorien, wie zum Beispiel für Ärzte, landwirtschaftliche Arbeitnehmende, Werkmeister, Wildhüter und dergleichen.

Soweit nicht betriebliche Gründe die Arbeitsleistung an festgelegten Zeiten erforderlich machen, gelten für das Personal in den untersuchten Kantonen grundsätzlich flexible Arbeitszeitmodelle.

117 StPG 14: Taggeld und Case Management per 1. Juni 2016 (RRB 2015/1885).

118 Bericht Perinnova vom 28. Februar 2018: «Evaluation und Vergleich der Anstellungsbedingungen von Kader- und Nicht-Kadermitarbeitenden der kantonalen Verwaltung Solothurn».

Dazu zählt zunächst das Gleitzeitmodell, wonach die Arbeitsleistung – in Eigenverantwortung – innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens erbracht werden darf. In Anlehnung an die sogenannte Tagesarbeit des Arbeitsgesetzes¹¹⁹ beträgt dieser Zeitrahmen im Kanton AG insgesamt 14 Stunden und erstreckt sich von 06.00 Uhr bis 20.00 Uhr. Andere Kantone kennen etwas kürzere Gleitzeiten, nämlich von 06.30 Uhr am Morgen bis 19.00 Uhr (SG und TG) oder bis 19.30 Uhr (SO) am Abend. Nur im Kanton BL erstreckt sich die mögliche Gleitzeitarbeit für die Mitarbeitenden von 06.00 Uhr am Morgen bis Mitternacht und damit bis in die arbeitsgesetzliche Nachtarbeit hinein.

Im Sinne dieser Gleitzeitmodelle werden in den Kantonen grundsätzlich auch keine Blockzeiten vorgeschrieben. Das bedeutet aber nicht, dass im Rahmen der Gleitzeitarbeit keine Vorgaben über Präsenzzeiten erfolgen dürfen. Alle Kantone kennen Betriebszeiten, zu welchen die Betriebs-, Auskunfts- und Funktionsbereitschaft der einzelnen Organisationseinheiten für die Öffentlichkeit und den internen Betrieb sicherzustellen sind. Aufgrund dieser wichtigen Aufgabe der einzelnen Betriebseinheiten können sich auch ohne Blockzeiten zeitliche Präsenzpflichten ergeben.

Alle Kantone kennen sodann Arten von Jahresarbeitszeitmodellen, in denen die Sollarbeitszeit und die Abrechnung darüber auf ein Jahr festgelegt wird. Im Unterschied zur Gleitzeit, die den Mitarbeitenden Flexibilität in der Festlegung ihrer persönlichen Tagesarbeitszeit einräumt, bieten Jahresarbeitszeitmodelle vornehmlich den Arbeitgebern Flexibilität. Denn mit der Erstreckung des Abrechnungszeitraums auf ein Jahr wird in aller Regel bezweckt, dem Arbeitgeber die Möglichkeit einzuräumen, die Arbeitszeiten für ausgewählte Funktionen nach Massgabe der zu erwartenden Belastungsentwicklung über das Jahr zu verteilen. So dürfen im Kanton SG Vereinbarungen über die Jahresarbeitszeit und deren Verteilung während des Kalenderjahres auch nur dann erfolgen, wenn der Arbeitsanfall saisonalen Schwankungen unterliegt. Auch die Kantone SO und TG sehen den Zweck der Jahresarbeitszeit in erster Linie in der effizienten und umfassenden Erfüllung der betrieblichen Aufgaben, wobei selbstverständlich auch den persönlichen Interessen der Teams und seiner Mitglieder Rechnung zu tragen ist. Sofern der betriebliche Arbeitsanfall im Konkreten keine besonderen täglichen, wöchentlichen oder monatlichen Sollarbeitszeiten erfordert, beschränken sich die Jahresarbeitsmodelle indes auf die Festlegung der im Kalenderjahr zu leistenden Stunden. So etwa im Kanton BL, in welchem sich die Regelung zur Jahresarbeitszeit fast ausschliesslich auf deren Berechnung, Kontrolle und Kompensation beschränkt. Demgegenüber unterscheidet der Kanton AG explizit zwischen Jahresarbeitszeit mit und ohne festgelegter täglicher, wöchentlicher oder monatlicher Sollarbeitszeit. Werden solche besonderen Sollarbeitszeiten festgelegt, so sind der freien Einteilung durch wöchentliche und tägliche Höchstarbeitszeiten aber klare Grenzen gesetzt. Im Grundsatz liegt die eigentliche Unterscheidung zwischen Gleitzeitmodell und einem klassischen Jahresarbeitszeitmodell insofern in der konkreten Zuteilung der Arbeitszeitautonomie. Während sie im Gleitzeitmodell vornehmlich den Mitarbeitenden zukommt, liegt sie in bei einem Jahresarbeitszeitmodell gewöhnlich beim Arbeitgeber. In rechtlicher Hinsicht ist diese Zuteilung der Arbeitszeitautonomie insbesondere auch in Bezug auf die Qualifikation der Mehrstunden von Bedeutung. Waren solche aufgrund hoher Arbeitsbelastung oder durch Festlegung von konkreter Sollarbeitszeiten erforderlich und angeordnet, so können sie durchaus als Überstunden qualifiziert werden. Zumindest immer dann, wenn die gewährte Gleitzeit keine zumutbare Kompensation der Mehrstunden ermöglichte. Die gleichzeitige Anwendung von Gleitzeit und Jahresarbeitszeit, wie sie in den untersuchten Kantonen oft vorkommt, kann folglich auch Abgrenzungsschwierigkeiten über die Qualifikation der Mehrstunden schaffen. Klare und ausführliche Vorschriften über die Kontrolle und die Kompensation können dieser Unsicherheit sicherlich Abhilfe bieten.¹²⁰

Zu den flexiblen Arbeitszeitmodellen gehören ausserdem die Bandbreitenmodelle, wie sie in den Kantonen AG und SG vorgesehen sind. Sie gewähren den Mitarbeitenden die Möglichkeit, ihre Sollarbeitszeit leicht zu erhöhen oder zu verkürzen. Im Gegenzug erhalten sie entsprechend mehr Ferientage oder nehmen eine Lohnkürzung in Kauf. Davon zu unterscheiden sind die sogenannten Bandbreitenverträge, die es den Schulen erlauben, mit den jeweiligen Lehrkräften vertraglich ein Sockelpensum zu vereinbaren und damit auf die schwankenden Schülerinnen- und Schülerzahlen bei Wahlfächern zu reagieren. Mit der Einführung der Anstellungsverträgen mit Sockelpensum in

119 Das Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) unterscheidet dabei zwischen der Tagesarbeit von 06.00 Uhr bis 20.00 Uhr, der Abendarbeit von 20.00 Uhr bis 23.00 Uhr und der Nachtarbeit von 23.00 Uhr bis 06.00 Uhr.

120 Vgl. zum Ganzen auch *Streiff/von Kaenel/Rudolph*, a.a.O., Art. 321c OR, N 4.

den Jahren 2011¹²¹ und 2014¹²² konnte der administrative Aufwand im Zusammenhang mit den Vertragsanpassungen auf den Schulen deutlich reduziert werden. Die Kantone SO und TG kennen des Weiteren Vorarbeitszeiten, bei denen durch Erhöhung der täglichen Arbeitszeit um wenige Minuten die Weihnachts- und Neujahrsferien (SO) oder Brückentage nach Feiertagen (TG) vorgeholt werden.

Mit Vorbehalt weniger Ausnahmen kennen die untersuchten Personalgesetzgebungen schliesslich alle auch Amtspflichten, Ausstandspflichten, Amtsgeheimnispflichten, Geschenkkannahmeverbote, Wohnsitzpflichten sowie Meldepflichten für die Ausübung von Nebenbeschäftigungen.

Sehr unterschiedlich wird in den untersuchten Kantonen indes die **Rechtspflege** geregelt. Wie bereits erwähnt, ist das Verfahren im Kanton SO massgeblich von der Unterscheidung geprägt, ob eine Streitigkeit vermögensrechtlicher Natur ist oder nicht. Während nämlich sämtliche nicht vermögensrechtlichen Streitangelegenheiten auf Beschwerde hin vom Regierungsrat beurteilt werden, sind vermögensrechtliche Anstände direkt im Klageverfahren vom Verwaltungsgericht zu beurteilen.¹²³ Auch andere Kantone machen in Bezug auf den Verfahrensweg zum Teil Unterscheidungen nach Streitgegenstand. So wird im Kanton AG nach Durchlaufen des zwingenden Schlichtungsversuches vor einer Schlichtungskommission zwischen gerichtlichen Klagen und Beschwerden unterschieden. Während die Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen Verfügungen in Personal- und Lohnfragen zur Verfügung steht, werden auf dem Klageweg vertragliche Streitigkeiten aus dem Anstellungsverhältnis sowie Schadenersatzklagen beurteilt.

Auch der Kanton SG sieht in den Vorschriften zur Streitbeilegung zunächst das Durchlaufen eines Schlichtungsverfahrens vor der sog. Schlichtungsstelle für Personalsachen vor. In erster Instanz werden strittige personalrechtliche Massnahmen und die Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche mittels personalrechtlicher Klage von einer internen Verwaltungsrekurskommission beurteilt. In zweiter Instanz kann ein Entscheid dieser Kommission mit einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Personalrechtliche Klagen sind im Kanton SG jedoch explizit im Zusammenhang mit Streitigkeiten zur Begründung des Anstellungsverhältnisses, zu Beförderungsentscheidungen und bei Entschieden zu ausserordentlichen Prämien ausgeschlossen.

Ähnliche Ausschlüsse sind auch im Kanton TG vorgesehen. So ist der im Kanton TG vorgesehene Rekurs an die sog. Personalrekurskommission gegen personalpolitische Entscheide immer dann ausgeschlossen, wenn das Zustandekommen der Anstellung, individuelle Lohnanpassungen, die Ausrichtung von Leistungskomponenten oder organisatorische Angelegenheiten Gegenstand der Streitigkeit sind. Ein vorgelagerter Schlichtungsversuch ist zwar nicht vorgesehen, dennoch ist die erwähnte Kommission gehalten, in geeigneten Fällen eine gütliche Verständigung anzustreben. Wird die Streitangelegenheit hingegen durch Entscheid der Personalrekurskommission erledigt, so kann dieser Entscheid in zweiter Instanz mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Allfällige vermögensrechtliche Ansprüche, die sich auf den umstrittenen Entscheid beziehen, sind dabei vor der Kommission wie auch vor Gericht geltend zu machen.

Wie im Kanton SO auch, erfolgt im Kanton BL nach Entscheid der Anstellungsbehörde zunächst eine verwaltungsinterne Beurteilung durch den Regierungsrat. Auf eine Differenzierung nach der vermögensrechtlichen Natur des Streitgegenstandes wird indes verzichtet. Der erfolgte Beschluss des Regierungsrates kann in der Folge mit Beschwerde zur erneuten Beurteilung an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Wesentliche Unterschiede lassen sich schliesslich bei den Verfahrensfristen feststellen. Während die Kantone AG, SG und BL verwaltungsinterne Rechtsmittelfristen von 30 Tagen vorsehen, sind die Fristen in den Kantonen SO und BL wesentlich kürzer und betragen lediglich 10 Tage.

Die **Personalverbände** nehmen in den untersuchten Kantonen sodann unterschiedliche Rollen ein. Im Kanton SO ist die Rolle der Personalverbände bekanntlich sehr bedeutsam: seit Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages am 25. Oktober 2004 ist die Rechtssetzung in vielen Themenbereichen

121 GAV 10: Projekt ZULESYS per 1. August 2011 (RRB 2011/753).

122 GAV 27: Bandbreitenverträge Volksschule per 1. August 2014 (RRB 2014/953).

123 Vgl. Ziffer 6.3 Bst. I zum Rechtsschutz und zur Schwierigkeit der Trennung zwischen vermögensrechtlicher und nicht-vermögensrechtlicher Natur der Streitigkeit.

Gegenstand von Verhandlungen mit den Verbänden.¹²⁴ Ohne die explizite Zustimmung sämtlicher Vertragsparteien – insofern auch aller Personalverbände – können Anpassungen der Vorschriften im Gesamtarbeitsvertrag hiermit höchstens indirekt über Änderungen auf Gesetzesstufe erfolgen. Zudem nehmen die Personalverbände im Kanton SO mit ihrer Einsitznahme in die GAVKO und der ihnen übertragenen Rolle in Bezug auf den Vollzug und die Anwendung der personalrechtlichen Vorschriften eine vergleichsweise wichtige Stellung ein.¹²⁵

Zwar wird eine Sozialpartnerschaft auch in den übrigen Kantonen gelebt und die Verbände zum Teil ausdrücklich als Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen anerkannt. Im Gegensatz zum Kanton SO werden den Verbänden bei Gestaltung und Umsetzung der Personalpolitik jedoch in der Regel lediglich Informations- und Anhörungsrechte zugesprochen. Diese Mitwirkungsrechte sind teilweise mit einem expliziten Antrags- oder Vorschlagsrecht ergänzt (SG, BL und TG), wobei den Personalverbänden im Kanton SG zusätzlich ein Anspruch auf Begründung einer ablehnenden Haltung zuteil kommt. Der Kanton SG sieht ausserdem die Einladung der Personalverbände zur Mitarbeit in Arbeitsgruppen oder Projektorganisationen zur Gestaltung und zur Umsetzung der Personalpolitik sowie im Zusammenhang mit anderen gewichtigen Personalangelegenheiten vor.

Unterschiedlich wird in den untersuchten Kantonen des Weiteren auch die Frage geklärt, mit *wem* die Zusammenarbeit in der Regel erfolgen soll. Während im Kanton TG ein sog. Dachverband der Personalverbände als Bindeglied zwischen Regierungsrat und den Verbänden vorgesehen ist, kennt der Kanton SG eine sog. Personalverbändekonferenz. Letztere äussert sich in erster Linie über Gegenstände, die mehrere Personalverbände betreffen. Sind indes Gegenstände betroffen, die nur einen besonderen Sektor betreffen, so können separate Verhandlungen geführt werden. Für die Personalverbändekonferenz ist ein jährlicher Infrastrukturbeitrag des Kantons vorgesehen.

Der Kanton AG gibt den Personalverbänden schliesslich eine explizite Berechtigung zur Vertretung ihrer Mitglieder in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren. Der Kanton SO seinerseits spricht allen Mitarbeitenden, bei betrieblichen Auseinandersetzungen oder zur Vertretung von Einzel- oder Gruppenanliegen, die Beiziehung von Vertreterinnen oder Vertretern der vertragsschliessenden Personalverbände zu. Auch ohne eine ausdrückliche Nennung dieser Vertretungsrechte, ist davon auszugehen, dass auch die anderen Kantone solche gewerkschaftlichen Vertretungen dulden.

Eine vertraute und respektvolle Sozialpartnerschaft kann gerade im vorprozessualen Stadium ein wichtiger Bestandteil für eine frühzeitige Klärung und Streitschlichtung darstellen. Die Bedeutung einer Sozialpartnerschaft bemisst sich insofern nicht einzig an der formell zugesprochenen Rolle der involvierten Personalverbände, sondern insbesondere auch an der Wirkungskraft der gelebten Zusammenarbeit bei der Streitbeilegung. Erfahrungsgemäss sind eine gute Verständigung und die widerspruchsfreie Auslegung der relevanten personalrechtlichen Vorschriften wichtige Garantien für Rechtssicherheit und eine gut funktionierende Partnerschaft. Eine solche wirkt sich ausserdem positiv auf die Effizienz aus. Dies gilt sowohl im Zusammenhang mit Rechtsetzungsprojekten wie auch bei individueller oder kollektiver Streitbeilegung.

8. Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages

8.1 Vorbemerkung

Die Delegationsnorm in § 45^{bis} StPG betreffend den Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages ist im Jahre 2001 in das Gesetz aufgenommen worden. Im gleichen Zuge sind auch Vorgaben zum Ablauf bei allfälliger Vertragsauflösung erlassen worden.¹²⁶ Diese gesetzlichen Vorgaben erfahren auf vertraglicher Ebene wichtige Konkretisierungen betreffend die Dauer der Kündigungsfrist sowie in Bezug auf den vorgesehenen Schlichtungsversuch. Auf Verordnungsstufe sind schliesslich auch Vorschriften zur Information und zur Organisation bei Ausserkrafttreten des Vertrages enthalten.

124 Vgl. dazu auch die Ziffern 3.1 und 6.1.

125 Vgl. dazu auch die Ziffern 5.2 und 5.3.

126 StPG 3: Grundlagen GAV per 1. August 2001 (RRB 2000/2558); vgl. auch Ziffer 3.1 zur Vorbereitung für den Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages.

Das solothurnische Personalrecht regelt die Vertragsauflösung demzufolge in diversen kantonalen Normenwerken. Sie sind bei einer Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages zwingend zu beachten. Stellen sich im Rahmen einer Vertragsauflösung ferner Rechtsfragen, die sich weder gestützt auf das kantonale Recht noch gestützt auf die Vereinbarung beantworten lassen, so sind zu deren Beantwortung die privatrechtlichen Vorschriften im GAV-Recht heranzuziehen (Art. 356 ff. OR).¹²⁷

Nachfolgend wird zunächst der im kantonalen Recht vorgesehene Ablauf bei Vertragsbeendigung erläutert. Ausserdem werden direkte Folgen einer Vertragsauflösung thematisiert sowie einzelne Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Verfahren und den involvierten Parteien beleuchtet.

8.2 Ablauf

Der Gesamtarbeitsvertrag im Kanton Solothurn ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen worden. Er endet demzufolge einzig durch einvernehmliche Auflösung oder durch einseitige Kündigung. Die Grundzüge zum Ablauf einer Vertragskündigung werden dabei in § 45^{bis} Abs. 5 und 6 StPG festgehalten: Kommt nach Aussprache einer Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages kein neuer Vertrag unter den Sozialpartnern zustande, so ist zunächst ein Schlichtungsversuch unter den Parteien vorzunehmen. Dies erfolgt vor einer Paritätischen Schlichtungskommission (PSK), welche den Sozialpartnern Lösungsvorschläge zu unterbreiten hat. Es ist erklärte Aufgabe dieser PSK, in einem raschen und einfachen Verfahren eine Einigung unter den Parteien herbeizuführen.

Die Organisation der PSK wird sodann auf Vertragsebene geregelt (23 GAV und 31 bis 35 GAV). Demzufolge besteht sie aus 3 Mitgliedern, wobei der Kanton und die vertragsschliessenden Personalverbände jeweils ein Mitglied und ein Ersatzmitglied bezeichnen können. Der oder die Vorsitzende der PSK wird einvernehmlich bestimmt. Können sich die Parteien nicht über die personelle Besetzung des Vorsitzes einigen, wird der Präsident des Solothurnischen Obergerichts um eine entsprechende Ernennung ersucht (23 GAV). Das Sekretariat der PSK wird dabei von der vorsitzenden Person bestimmt. Bis zu ihrem Amtsantritt wird das Sekretariat in der Zwischenzeit vom kantonalen Obergericht geführt (33 GAV). Das Schlichtungsverfahren wird dabei durch ein schriftlich begründetes Gesuch beim Sekretariat der PSK eingeleitet. Zumal anzunehmen ist, dass sich in diesem frühen Stadium weder eine Kommission noch ein ordentliches Sekretariat bilden können, wird ein Gesuch demzufolge an das Solothurnische Obergericht, das als vorübergehendes Sekretariat der PSK amtiert, einzureichen sein. Wird das Schlichtungsgesuch von den Parteien nicht gemeinsam eingereicht, so erhält die Gegenpartei eine Frist von 15 Tagen zur Stellungnahme. In der Folge lädt die PSK die Parteien zu einer mündlichen Aussprache ein. Im Anschluss an diese Aussprache hat die PSK den involvierten Parteien innerhalb von 6 Monaten einen schriftlichen Lösungsvorschlag zu unterbreiten, der innert 15 Tagen in Schriftform angenommen werden kann. Bleibt nach Ablauf dieser Frist eine ausdrückliche Annahme des Lösungsvorschlages der PSK aus, so gilt er als abgelehnt (34 GAV). Das Verfahren soll kostenlos sein. Auch Parteientschädigungen sind ausdrücklich nicht vorgesehen. Die zwangsläufigen Kosten für das Sekretariat der PSK werden demgegenüber je zur Hälfte getragen. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder der PSK werden von der Partei entschädigt, die sie eingesetzt hat. Die Entschädigung des vorsitzenden Mitglieds wird dabei in aller Regel zwischen Kanton und den Personalverbänden aufgeteilt. Die Verbände sind zudem ermächtigt, die ihnen entstandenen Kosten dem Solidaritätsfonds zu belasten (35 GAV).

Die Festlegung der Kündigungsfrist überlässt das Gesetz ebenfalls den Vertragsparteien, welche eine Frist von 6 Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres vereinbart haben (22 GAV). Nach Ablauf der Kündigungsfrist bleiben die schuldrechtlichen und die normativen Bestimmungen des Vertrages noch während mindestens einem weiteren Jahr anwendbar (45^{bis} Abs. 6 StPG). Der Gesamtarbeitsvertrag bleibt demzufolge während mindestens 18 Monaten nach Aussprache einer Kündigung in Kraft. Vorbehalten bleibt einzig die relative Friedenspflicht, die mit der Kündigung des Vertrages entfällt.

Finden die Vertragsparteien während diesen 18 Monaten keine Einigung über den Fortbestand ihres kollektiven Vertragsverhältnisses, so stehen dem Kantonsrat wahlweise die nachfolgenden drei Handlungsmöglichkeiten offen:

¹²⁷ Bericht Pärli, a.a.O., N 42.

- **Verlängerung** des Vertrages um höchstens zwei weitere Jahre;
- **Ermächtigung** des Regierungsrates zur Regelung des Dienstrechts in einer Verordnung;
- **Übernahme** der vollständigen Regelungskompetenz (inkl. delegierter Regelungsfelder).

Der gewählte Gesetzeswortlaut erweckt dabei den Eindruck, dass diese Handlungsmöglichkeiten dem Kantonsrat nur alternativ zur Wahl stehen. Soweit damit die Möglichkeiten der Ermächtigung des Regierungsrates zur Regelung der ihm übertragenen Regelungsfelder¹²⁸ einerseits und die Übernahme der vollständigen Regelungskompetenz durch den Kantonsrat andererseits gemeint sind, vermag die alternative Natur dieser Wahlmöglichkeit auch nachvollziehbar sein. Diese beiden Vorgehensweisen der Legislative müssen aber selbstverständlich auch dann möglich bleiben, wenn der Vertrag nach einer Verlängerung um weitere zwei Jahre ausläuft. Mit anderen Worten sind die Handlungsmöglichkeiten – trotz des engen Wortlauts in § 45^{bis} Abs. 6 StPG – auch kumulativ zu verstehen. Dafür spricht nicht zuletzt auch der unbestrittene Rechtsanspruch des Kantonsrates, die Kompetenzverteilung zur Regelung des öffentlichen Dienstrechts auf Gesetzesstufe jederzeit neu festzulegen. Insofern muss es für das kantonale Parlament konsequenterweise auch zulässig sein, die Regelung bestimmter Themen *wahlweise* der Exekutive zu übertragen und gleichzeitig die Regelung anderer Themenfelder selbst zu übernehmen.

Der Ablauf einer Vertragsauflösung, einschliesslich des Zeitpunktes der Vertragsbeendigung sowie der Beendigung der vertraglichen Rechtswirkungen, lässt sich demzufolge wie folgt abbilden:

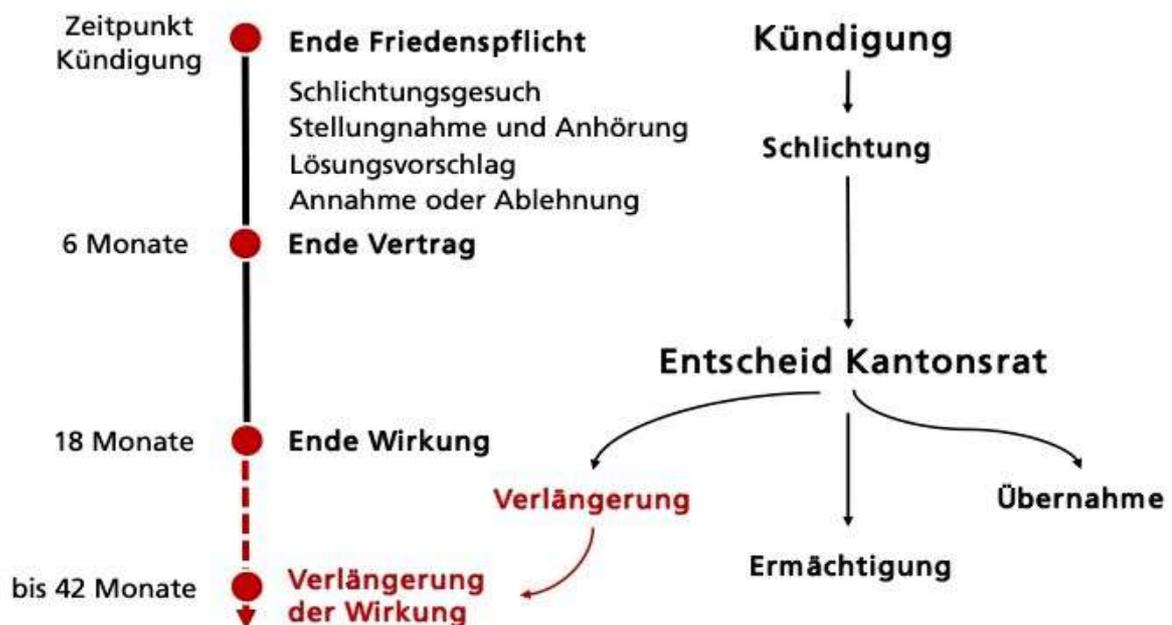


Abbildung 15: Ablauf, Vertragsende und Ende der Rechtswirkungen nach Aussprache einer Kündigung.

Wie der soeben umschriebene Ablauf der Vertragsauflösung bereits aufzeigt, hat die Beendigung des heutigen Vertragsverhältnisses zwischen dem Kanton Solothurn und den Personalverbänden unweigerlich auch einen politischen Grundsatzentscheid über eine neue Kompetenzordnung im Personalrecht zur Folge. In diesem Zuge wird auch die gesetzliche Grundlage für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages in § 45^{bis} StPG neu zu überdenken sein: Auch wenn diese Vorschrift explizit als sogenannte Kann-Vorschrift formuliert ist und daher auch nach Vertragsbeendigung ihre Berechtigung auf unveränderten Weiterbestand haben kann, wird mit dem weisenden politischen Entscheid des Kantonsparlaments auch die Bedeutung dieser Vorschrift für die Zukunft bestimmt. Folgerichtig wird das Parlament auch über die Streichung von § 45^{bis} StPG oder über deren neue Bedeutung zu befinden haben.

128 Vgl. Ziffer 3.1 zur Kompetenzdelegation an den Regierungsrat.

Der Wegfall des Vertragswerks wird zwangsläufig auch grössere Rechtsetzungsprojekte mit sich bringen. Je nach konkreter Kompetenzfestlegung werden diese Rechtsetzungsprojekte das Gesetz oder auch neu zu erlassende Verordnungen betreffen. Ob im Rahmen dieser neuen Rechtsetzung auch materielle Anpassungen der heute geltenden Anstellungsbedingungen erfolgen sollen, wird ebenfalls Gegenstand politischer Debatte sein und Gespräche unter den Sozialpartnern erfordern.

Unbesehen dieser politischen Entscheide, die aufgrund des Wegfalls des Gesamtarbeitsvertrages erforderlich werden, hat die Beendigung des Vertrages zweifelsohne auch weitergehende Folgen. Wenngleich die Auswirkungen einer Beendigung der Vertragsbeziehung hier nicht abschliessend genannt werden können, ist nachfolgend auf einige Folgen einer Vertragsauflösung hinzuweisen.

8.3 Folgen der Vertragsauflösung

Die Auflösung des Vertrages wirkt sich in erster Linie auf die **Rolle der Personalverbände** aus. Als Vertragsparteien haben die heute involvierten Personalverbände einen massgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen im Kanton Solothurn: ohne ihre Zustimmung können Änderungen im kantonalen Personalrecht einzig über Anpassungen auf Gesetzesebene erfolgen. Ausserdem nehmen die Verbände heute Einsitz in die GAVKO und sind bereits deshalb eng in die Weiterentwicklung des solothurnischen Staatspersonalrechts involviert. Diese Einflussmöglichkeit der Personalverbände wird mit dem Ausserkrafttreten des Gesamtarbeitsvertrages stark limitiert.

Die Personalrechtsverordnung sieht für den vertragslosen Zustand zumindest vor, dass anstelle der GAVKO die Kommission für Besoldungs- und Personalfragen und die Personalkommission wieder zu besetzen sind (28 PRV). Die Verordnung äussert sich in diesem Zusammenhang explizit zur Organisation dieser Kommissionen, namentlich zur Anzahl der Kommissionsmitglieder, zu deren Aufgaben und zur Führung der entsprechenden Sekretariate (29 ff. PRV). Ausserdem sind das Finanzdepartement und das Personalamt laut Verordnung sodann gleichermassen verpflichtet, die Personalverbände weiterhin über wichtige Organisationsveränderungen und die Personalpolitik zu orientieren und den Personalverbänden Gelegenheit zur Aussprache zu bieten (27 PRV).

Auch die **Finanzierung der Sozialpartnerschaft** erlebt mit der Vertragsbeendigung wesentliche Änderungen. So entfallen die Solidaritätsbeiträge der Angestellten an die Personalverbände laut § 16 GAV im Umfang von monatlich 5 Franken. Unter Berücksichtigung der letzten Erhebung zur Anzahl Mitarbeitenden aus dem Jahre 2021 resultieren für die involvierten Personalverbände jährliche Mindereinnahmen im Umfang von rund 720'000.- Franken.¹²⁹ Obschon die Verwendung dieser Solidaritätsbeiträge laut § 27 GAV ausdrücklich auf die Abgeltung von Aufwendungen und Leistungen im Zusammenhang mit der kollektiven Interessensvertretung bei der Ausarbeitung, der Verhandlung, der Weiterentwicklung und dem Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages zugunsten aller Arbeitnehmenden beschränkt ist, muss doch davon ausgegangen werden, dass die finanzielle Einbusse auch Auswirkungen auf die Kapazitäten der Personalverbände haben wird. Wie bereits erwähnt, wird die Sozialpartnerschaft auch ohne Gesamtarbeitsvertrag eine noch zu definierende Rolle in der Gestaltung und der Auslegung des solothurnischen Staatspersonalrechts einnehmen. Die damit einhergehenden Aufwendungen und Leistungen der Personalverbände werden nach Beendigung der vertraglichen Beziehung nur noch durch Mitgliederbeiträge finanziert. In diesem Kontext ist ergänzend zu vermerken, dass die erwähnten Einnahmen der Verbände aus den Beiträgen bisweilen auch zu einer Überfinanzierung und hiermit auch zu Reservenbildung geführt haben. In der Konsequenz müsste insofern im Rahmen einer Auflösung des Vertragsverhältnisses auch über die Verwendung einer allfälligen Restanz befunden werden.

Eine weitere Folge der Vertragsauflösung ist das **Wiederaufleben des Vetorechts** der Legislative in Bezug auf die heute im Gesamtarbeitsvertrag behandelten Regelungsfelder (79 Abs. 3 KV). Die kantonale Verfassung sieht in diesem Zusammenhang nämlich vor, dass das Kantonsparlament gegen eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung oder Ordnungsänderung Einspruch einlegen kann. Eine solche Einspruchsmöglichkeit ist dem Parlament beim Gesamtarbeitsvertrag heute verwehrt. Bereits im Rahmen der Revision des StPG in Bezug auf die Schaffung der Grundlagen für den Gesamtarbeitsvertrag im Jahre 2001 wurde es als stossend betrachtet, dass dem Parlament zwar bei dienstrechtlichen Vollzugsverordnungen ein Einspruchsrecht zusteht,

129 Vgl. dazu Abbildung 7 in Ziffer 5.2.

beim Gesamtarbeitsvertrag jedoch nicht. Der damals unternommene Versuch, das Einspruchsrecht des Parlaments auch im Dienstrecht gänzlich aufzuheben und damit eine einheitliche Regelung für das Vollzugsrecht und den Gesamtarbeitsvertrag zu schaffen, scheiterte aber im Kantonsrat.¹³⁰ In der Tat lassen sich auch heute keine plausiblen Gründe für diese unterschiedliche Handhabung des parlamentarischen Vetorechts ausmachen. Mit der Auflösung des Gesamtarbeitsvertrages würden die dortigen Regelungsfelder vermutlich Eingang in eine Vollzugsverordnung finden. Deshalb könnte das parlamentarische Einspruchsrecht – in Bezug auf das kantonale Dienstrecht – bei einer Vertragsauflösung wieder zu einer einheitlichen Anwendung zurückfinden. Freilich könnte eine Vereinheitlichung auch dadurch erfolgen, dass dem Kantonsrat in Bezug auf die Vorschriften im Gesamtarbeitsvertrag ein solches Einspruchsrecht eingeräumt würde.

Der Inhalt des Gesamtarbeitsvertrages genießt eine zeitlich begrenzte **Nachwirkung**. Wie bereits erwähnt, bleiben die gesamtarbeitsvertraglichen Vorschriften (mit Ausnahme der Friedenspflicht) mindestens für ein weiteres Jahr nach Vertragsbeendigung gültig. Auch danach können sich übergangsrechtliche Problemstellungen ergeben. Wie im «Bericht Pärli» bereits erwähnt, stellen sich solche insbesondere in Bezug auf sog. wohlerworbene Rechte.¹³¹ Solche Rechte zeichnen sich durch eine erhöhte Rechtsbeständigkeit aus und lassen sich durch ein berechtigtes Vertrauen des Angestellten auf unveränderten Fortbestand der Rechtsansprüche rechtfertigen. Es ist theoretisch denkbar, dass auch Ansprüche aus einem öffentlichen Dienstverhältnis als solche qualifiziert werden. Unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung darf jedoch davon ausgegangen werden, dass im öffentlichen Dienstrecht kaum wohlerworbene Rechte entstehen.¹³² Das Bundesgericht kommt nämlich in Bezug auf vermögensrechtliche Ansprüche zur Auffassung, dass solche beständigen Rechte überhaupt nur dann angenommen werden können, wenn das Gesetz die Beziehungen ein für alle Mal festlegt und insofern von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt. Das ist im Kanton Solothurn jedenfalls nicht der Fall. Die Arbeitsverträge im Kanton Solothurn halten in aller Regel vielmehr fest, dass Rechte und Pflichten im Einzelarbeitsvertrag unter dem Vorbehalt künftiger Anpassungen stehen. Unbesehen davon wird die Kündigung des kollektiven Vertrages aber unweigerlich dazu führen, mit dem Personal neue Verträge abzuschliessen. Grundsätzlich lassen sich übergangsrechtliche Problemstellungen¹³³ auch damit vermeiden, dass mit den neuen Anstellungsbedingungen keine Schlechterstellung der Mitarbeitenden erfolgt.

8.4 Exkurs: Solothurner Spitäler AG

Laut eines Schreibens vom 25. November 2022 an die Adresse des Regierungsrates vertritt der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung der Solothurner Spitäler AG (soH) heute die Ansicht, dass ein eigenständiger Gesamtarbeitsvertrag für das Spitalpersonal sinnvoll und notwendig ist. Mit einer Herauslösung aus dem heutigen Gesamtarbeitsvertragsverhältnis verspricht sie sich bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen mehr Flexibilität und Eigenständigkeit, was insbesondere ihre Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt stärken würde. Vor diesem Hintergrund erscheint es an dieser Stelle angezeigt, die rechtliche Situation der soH im vertraglichen Kontext zu beleuchten.

Die soH nimmt eine besondere Stellung im Gesamtarbeitsvertragsverhältnis ein. Seit Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages nimmt sie zwar Einsitz in die GAV-Kommission, gilt aber nicht als formelle Vertragspartei. Diese doch unklare Rolle der soH ist auf den Umstand zurückzuführen, dass die solothurnischen Spitäler zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesamtarbeitsvertrages am 1. Januar 2005 noch als *unselbständige* Anstalten des öffentlichen Rechts galten und demzufolge auch der Regierungsrat für sie handeln durfte. Mit dem Erlass des Spitalgesetzes (SpIG; BGS 817.11) per 1. Januar 2006 erfolgte jedoch eine *Verselbständigung* der soH. Seither bekleidet die soH die Rechtsform einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft im Sinne von Art. 620 Abs. 3 OR, wobei der Kanton Solothurn als alleiniger Aktionär einzig noch Aktionärsrechte wahrnimmt.

130 StPG 3: Grundlagen GAV per 1. August 2001 (RRB 2000/2558).

131 Bericht Pärli, a.a.O., N 13.

132 Vgl. BGE 134 I 23, E. 7.1, mit weiteren Hinweisen.

133 Vgl. zu den übergangsrechtlichen Problemstellungen: Bericht Pärli, a.a.O., N 13 und 50 ff.

Mit anderen Worten ist der Regierungsrat – in Vertretung des Hauptaktionärs – demnach nicht (mehr) für die Festlegung der Anstellungsbedingungen des Spitalpersonals zuständig. Denn diese Aufgabe kommt laut § 21 der Statuten der Solothurner Spitäler AG dem Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft im Rahmen seiner Befugnis zur Festlegung der Unternehmensorganisation zu. Diese unklare Rolle der soH kann durchaus auch Rechtsunsicherheiten schaffen.

Insbesondere im Hinblick auf eine allfällige Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages ergeben sich daraus Rechtsfragen, die gegebenenfalls – vor Aussprache einer Kündigung – zwingend durch einen Gutachter oder eine Gutachterin geklärt werden müssen. Im Vordergrund steht etwa die Frage, ob die soH überhaupt eine einseitige Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages aussprechen darf und welche Rechtswirkung eine solche Kündigung auf das übrige Vertragsverhältnis hätte. Selbst wenn man der soH eine (konkludente) Vertragsparteirolle zusprechen möchte, bleibt es gleichwohl Auslegungsfrage, ob eine Kündigung durch *einen* Arbeitgeber erfolgen darf oder ob eine gleichzeitige Zustimmung des Regierungsrates dafür erforderlich ist. Arbeitnehmerseitig hält der Gesamtarbeitsvertrag in § 22 Abs. 2 GAV immerhin ausdrücklich fest, dass die Kündigung durch die vertragsschliessenden Personalverbände nur einstimmig erfolgen kann.

Über die konkrete Rolle der soH im vorliegenden Vertragsverhältnis gibt das Staatspersonalrecht keinen nützlichen Aufschluss. Das Spitalgesetz schreibt einzig vor, dass sich die Rechtsbeziehungen zum Personal grundsätzlich nach dem StPG richten und die relevanten Personalverbände mit der soH einen Gesamtarbeitsvertrag – auf der Grundlage des StPG oder des OR – abschliessen können (19 SpiG). Im Zuge der Verselbständigung der soH ist konsequenterweise auch der Geltungsbereich des StPG dahingehend angepasst worden, dass das Gesetz *«unter Vorbehalt eines abweichenden Gesamtarbeitsvertrages für das Personal des kantonalen Spitals»* Anwendung findet (2 StPG). Vor diesem Hintergrund lässt sich das geltende Rollenverständnis in Bezug auf die soH vermutlich nur unter sinngemässer Anwendung der privatrechtlichen Vorschriften im GAV-Recht beantworten.¹³⁴

9. Ergebnis und Empfehlung

Der vorliegende Bericht ist Teil einer umfassenden Untersuchung und bietet einen Einblick in die Vorgeschichte des solothurnischen Staatspersonalrechts und in seine jüngste Entwicklung seit Abschluss des Gesamtarbeitsvertrages im Jahre 2005. Ausserdem wird der Versuch unternommen, Aufwand und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Vollzug und der stetigen Fortentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages näher zu beleuchten. Im Weiteren schafft der Bericht einen generellen Überblick über die heutigen Grundstrukturen, die geltenden Regelungskompetenzen sowie über den konkreten Inhalt der Arbeitsbedingungen. Ausgewählte Elemente und Erkenntnisse aus der vorliegenden Untersuchung sind schliesslich einem kantonalen Vergleich unterzogen worden.

Im Ergebnis kann zunächst festgestellt werden, dass der solothurnische Gesamtarbeitsvertrag vom Zeitpunkt seiner Einführung im Jahre 2005 bis Ende 2021 regelmässige Anpassungen erfahren hat. Etwas weniger als die Hälfte der Revisionsarbeiten sind als echte Entwicklungen einzustufen, die ungefähr zu zwei Dritteln auf entsprechenden Antrag Arbeitgeberseite und zu einem Drittel auf Antrag der Personalverbände zu inhaltlicher Anpassung der Anstellungsbedingungen geführt haben. Beinahe jede fünfte Revision hatte darüber hinaus Anpassungen im Einreichungsplan zum Gegenstand, was im weiteren Sinne ebenfalls als inhaltliche Entwicklung verstanden werden kann. Beinahe ein Drittel der untersuchten Revisionsgeschäfte erfolgte demgegenüber im Zuge von Bereinigungsarbeiten im Nachgang zum Vertragsabschluss oder als Nachführungen anderweitiger Revisionsgeschäfte auf Kantons- oder Bundesebene. Während die ersten Jahre nach Abschluss des Gesamtarbeitsvertrags noch stark von Bereinigungsarbeiten geprägt waren, haben in den letzten 10 Jahren vornehmlich Revisionen im Sinne der Entwicklung sowie zur Anpassung der jeweiligen Einreichungspläne stattgefunden. Diese durchaus beachtliche Anzahl von Revisionsgeschäften in den vergangenen 17 Jahren bietet Beleg dafür, dass Anpassungen auch unter dem Erfordernis der Konsensfindung gelingen können und sich des Staatspersonalrecht demnach auch in der heutigen Struktur weiterentwickeln kann.

¹³⁴ Vgl. Vorbemerkung unter Ziffer 8.1 sowie Bericht Pärli, a.a.O., N 42.

Diese Revisionsprojekte sind dabei in regelmässig stattfindenden Sitzungen der GAV-Kommission vorbereitet und verhandelt worden. Der Aufwand der Kommission für die Revisionsarbeiten sowie für ihre übrigen Tätigkeiten kann vorliegend grob geschätzt werden. Nur schwer zu ermitteln sind jedoch die Rechtsetzungs- und Vollzugsarbeiten der Vertragspartner ausserhalb dieser Sitzungen. Unter Vorbehalt dieser zusätzlichen Aufgaben, konnte im Rahmen der Untersuchung festgestellt werden, dass sich der Aufwand der Kommission, seit Abschluss der besagten Bereinigungsphase, auf mittlerweile etwa 7 Sitzungen pro Jahr beläuft.

Die weiterführende Untersuchung zur Grundstruktur im solothurnischen Staatspersonalrecht und zum Inhalt der Regelungsbereiche zeigt weiter auf, dass die vorgenommene Konzentration der Anstellungsbedingungen in ein einziges Vertragswerk durchaus als wichtigen Beitrag zur besseren Übersicht zu werten ist. Dieser Konzentrationsprozess sowie die fortwährende Weiterentwicklung des Gesamtarbeitsvertrages haben das Staatspersonalrecht im Kanton Solothurn aber punktuell stark auslegungsbedürftig werden lassen. Diese Unklarheiten gilt es zeitnah auszuräumen.

Der Vollzug und die stetige Weiterentwicklung des solothurnischen Gesamtarbeitsvertrages sind zudem mit Herausforderungen verbunden: Festlegung und Anpassung der Vertragsbedingungen und hiermit auch die Weiterentwicklung selbst, können einzig im Einvernehmen aller involvierten Sozialpartner erfolgen. Deshalb sind Revisionen des Vertragswerks stets mit einem vergleichsweise hohen Verhandlungsaufwand verbunden. Die teils unterschiedlichen Bedürfnisse in den Sektoren können diese Einigungsfindung bisweilen erschweren oder verunmöglichen. Ausserdem ist es nur schwer umsetzbar, dass alle Berufs- und Mitarbeiterkategorien gleichermaßen in der Kommission vertreten werden. Ferner bedeutet der Gesamtarbeitsvertrag für die involvierten Verbände auch zusätzlichen Arbeitsaufwand, weshalb für deren Leistungen und Aufwendungen im Rahmen der kollektiven Interessensvertretung von den Angestellten regelmässig ein Solidaritätsbeitrag im Umfang von monatlichen 5 Franken erhoben wird.

Gleichwohl kann festgestellt werden, dass der solothurnische Sonderweg für die Vertragsparteien auch von Nutzen ist. In erster Linie gilt ein Gesamtarbeitsvertrag als anerkannter Garant für den Arbeitsfrieden. Ausserdem zwingt das bestehende Vertragsverhältnis die involvierten Parteien, sich auf Verhandlungen einzulassen und den Dialog untereinander zu pflegen. Mit der ständigen Kommission verfügen die vertragsschliessenden Parteien über ein paritätisch zusammengesetztes Gremium, das sich einer Vielzahl von Aufgabenbereichen annehmen kann. Mit der Erhebung von Solidaritätsbeiträgen wird die Sozialpartnerschaft des Weiteren mit den nötigen finanziellen Mitteln versorgt und deren Weiterbestehen sichergestellt.

Die Untersuchung der Voraussetzungen und des Ablaufs bei Auflösung des heute bestehenden Vertragsverhältnisses zeigt ausserdem auf, dass eine solche zwingend auch die Neugestaltung der Kompetenzordnung durch die Legislative bedeutet. Selbst eine Entflechtung in separate Gesamtarbeitsverträge könnte eine Anpassung der heutigen Delegationsnorm im Gesetz und hiermit die Zustimmung des Kantonsrates erfordern.

Die vorliegende Untersuchung kommt ausserdem zum Schluss, dass das heutige Vertragsverhältnis namentlich in Bezug auf die rechtliche Rolle der involvierten Arbeitgeber Rechtsunsicherheiten mit sich bringt. Sowohl für das bestehende Vertragsverhältnis selbst als auch im Hinblick auf eine allfällige Auflösung oder Entflechtung des kollektiven Vertragswerks auf einzelne Arbeitgeber erscheint es empfehlenswert, diese Rechtsfragen durch ein Rechtsgutachten beurteilen zu lassen. Erst nach erfolgter Beurteilung der Rechtsfragen wird sich ein umfassendes Bild der Ausgangslage ergeben. Der vorliegende Bericht und das vorgesehene Gutachten werden sodann eine Grundlage für weitere politische Entscheide bieten.

Im Sinne der Sozialpartnerschaft wie auch im Lichte der Vertragspflicht des Kantons Solothurn, die vertragsschliessenden Verbände rechtzeitig über geplante strategische Entscheide zu informieren, ist es abschliessend zu empfehlen, die Personalverbände in den weiteren Prozess einzubeziehen.