



SCHLUSSBERICHT – 09.07.2024

Überprüfung Personalrecht Kanton Solothurn

Im Auftrag des Personalamts des Kantons Solothurn

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Überprüfung Personalrecht Kanton Solothurn
Auftraggeber: Personalamt Kanton Solothurn
Ort: Bern
Datum: 09.07.2024

Begleitgruppe

Urs Hammel, Personalamt
Dominik Keller, Finanzdepartement
Jürg Studer, Finanzdepartement

Projektteam Ecoplan

Michael Marti
Fabienne Liechti
Urezza Caviezel
Aline Kreis

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung.....	1
1	Einleitung	7
1.1	Ausgangslage.....	7
1.2	Fragestellungen und Ziel der Analyse	7
1.3	Funktionsweise des GAV	8
1.4	Methodisches Vorgehen	9
1.4.1	Dokumenten- und Datenanalyse	9
1.4.2	Interviews mit Mitgliedern der GAVKO	10
1.4.3	Kantonsvergleich.....	11
2	SWOT-Analyse.....	12
2.1	Modell der SWOT-Analyse.....	12
2.2	Identifikation der Stärken und Schwächen.....	13
2.2.1	Qualität	14
2.2.2	Effizienz.....	24
2.2.3	Innovationskraft.....	29
2.3	Chancen und Risiken im aktuellen Personalrecht	34
2.4	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	37
	Literaturverzeichnis	38

Kurzfassung

Ausgangslage und Fragestellung

Im Kanton Solothurn werden die Anstellungsbedingungen seit dem Jahr 2005 durch einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) geregelt. Der GAV gilt bis auf einige Ausnahmen für alle Angestellten der kantonalen Verwaltung, der Lehrerschaft und der Solothurner Spitäler (soH). Vertragspartner des GAV sind auf der Seite der Arbeitnehmenden die Personalverbände, auf der Seite der Arbeitgebenden ist einzig der Regierungsrat Vertragspartei.¹

Der GAV ist in einen Allgemeinen Teil und einen Besonderen Teil gegliedert. Im Besonderen Teil werden für die vier Bereiche Verwaltung, Spitalwesen, Polizei und Lehrpersonen Abweichungen und Ergänzungen gegenüber dem Allgemeinen Teil geregelt, die nur für den jeweils spezifischen Bereich gelten. Die Kompetenzen für die Weiterentwicklung des GAV ist der Gesamtarbeitskommission (GAVKO) übertragen worden. Diese bereitet Änderungen des GAV vor über die schlussendlich die Vertragsparteien entscheiden. Die GAVKO setzt sich gleichmässig aus Vertreter/-innen der Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenseite zusammen.² Damit Anpassungen und Änderungen des GAV den Vertragspartner unterbreitet werden, bedürfen diese in der GAVKO faktisch einer Einstimmigkeit. Der Regierungsrat stellt die Änderungen mittels Regierungsratsbeschluss fest.

20 Jahre nach Inkrafttreten des GAV soll das Personalrecht des Kantons Solothurn überprüft werden, wozu das Personalamt EcoPlan beauftragt hat. Die Überprüfung findet anhand einer sogenannten SWOT-Analyse statt. Dabei werden die Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) des aktuellen Personalrechts dargelegt sowie die Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats), die sich aus externen Faktoren ergeben, dargelegt. Neben dem GAV fließen auch die weiteren personalrechtlichen Grundlagen in die Überprüfung mit ein. Konkret werden in der SWOT-Analyse folgende Aspekte des Personalrechts beurteilt:

- **Qualität:** Unter diesem Aspekt wird einerseits die Entwicklung und Qualität der Sozialpartnerschaft beurteilt. Andererseits geht es auch darum, ob die Regelungen im Personalrecht konsistent und widerspruchsfrei sind und wie sie sich in den drei Bereichen Verwaltung, Spitalwesen und Lehrerschaft anwenden lassen.³
- **Effizienz:** Im Rahmen der Effizienz wird beurteilt, welcher Aufwand für die Bewirtschaftung des GAV anfällt und ob die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Akteuren zielführend geregelt sind.
- **Innovationskraft:** Unter dem Aspekt der Innovationskraft geht es darum, zu beurteilen, ob mit der aktuellen Regelung im Personalrecht innovative Regelungen möglich sind und welche Auswirkungen das Personalrecht auf die Arbeitgeberattraktivität hat.

¹ Finanzdepartement des Kantons Solothurn (2022)

² Kanton Solothurn (2024)

³ Im vorliegenden Bericht sprechen wir von den drei Bereichen Verwaltung, Lehrerschaft und Spital. Es sind mit dem GAV auch noch weitere Organisationen eingebunden, wie die Zentralbibliothek, die IV-Stelle oder die Ausgleichskassen. Diese Organisationen sind mit dem Begriff der Verwaltung mitgemeint.

Methodisches Vorgehen

Das zentrale Element der vorliegenden Analyse bilden **qualitative Gespräche** mit den relevanten Akteuren. Dazu gehören die Mitglieder der GAVKO sowie die Leiterin des Rechtsdiensts des Personalamts, da das Personalamt für die Bewirtschaftung des GAV zuständig ist. Zusätzlich ist für den Spitalbereich ein Gespräch mit einer Vertretung der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsratspräsident geführt worden. Als Vorbereitung ist eine **Dokumentenanalyse** durchgeführt worden, in der die relevanten gesetzlichen Grundlagen gesichtet worden sind. Ebenfalls sind bestehende Studien zum Thema berücksichtigt worden. Dabei handelt es sich um den Bericht vom Prof. Pärli aus dem Jahr 2021 und den Bericht des Finanzdepartements aus dem Jahr 2022. Parallel zu dem vorliegenden Bericht ist auch ein juristisches Gutachten von Prof. Geiser verfasst worden, das ebenfalls berücksichtigt worden ist.

Um die Stärken und Schwächen des GAV einordnen zu können, ist ein Kantonsvergleich in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Thurgau vorgenommen worden. In den Vergleichskantonen bestehen für die Bereiche Verwaltung und Lehrerschaft herkömmliche Personalrechte mit einem Personalgesetz und dazugehörigen Verordnungen. Im Spitalbereich verfügen alle Kantone über einen GAV. Für den Kantonsvergleich sind die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf das Personalrecht des Kantons aufgearbeitet worden und Interviews mit den Verantwortlichen der jeweiligen Personalämter geführt worden.

SWOT-Analyse: Stärken und Schwächen

Ziel der SWOT-Analyse ist eine Auslegeordnung dieser Sichtweisen und die Stärken und Schwächen des GAV aus verschiedenen Perspektiven darzulegen und einzuordnen und somit eine Gesamtsicht herzustellen. Nachfolgend sind die wichtigsten Ergebnisse, gegliedert nach den drei Themenfelder dargestellt.

Qualität

Die Personalverbände nehmen im Kanton Solothurn bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des GAV eine starke Rolle ein. Dadurch, dass GAV-Änderungen in der GAVKO vorbereitet werden und diese Änderungen faktisch einstimmig beschliessen müssen, damit diese den Vertragsparteien unterbreitet werden, verfügen die **Personalverbände über ein starkes Mitbestimmungsrecht** und beide Seiten haben ein faktisches Vetorecht. Durch die GAVKO besteht ein Gremium, in dem ein institutionalisierter Austausch der Arbeitgebenden- und Arbeitnehmenseite stattfindet und gemeinsame Entscheide getroffen werden müssen. Gleichzeitig ist die **Bestimmung der Arbeitsbedingungen** durch die Funktionsweise und Zusammensetzung der GAVKO **entpolitisiert**, was bei der Einführung des GAV auch so gewollt war.

Die Personalverbände empfinden das aktuelle System als positiv, da die **Anliegen der Mitarbeitenden direkt eingebracht** werden können und mit einem GAV, der für alle drei Bereiche gilt, aus ihrer Sicht dem **Gleichbehandlungsgebot** Rechnung getragen wird. Dies wird von den Personalverbänden als eine klare Stärke des heutigen Systems mit einem GAV bezeichnet. Auch die Entpolitisierung der Bestimmungen der Arbeitsbedingungen wird von den

Personalverbänden als positiv gesehen. Auf Seiten der Arbeitgebenden finden sich hingegen kritische Stimmen. Insbesondere wird bemängelt, dass der GAV Regelungen enthält, die **finanzielle Konsequenzen** für die Gemeinden und die soH zur Folge haben, diese aber die Entscheide nicht beeinflussen können. Dies ist insbesondere beim Teuerungsausgleich der Fall, über den der Regierungsrat entscheidet. Es ist jedoch zu beachten, dass der Teuerungsausgleich jeweils mit den betroffenen Parteien diskutiert wird und diese dazu Stellung nehmen können. Insgesamt scheinen die **Interessen der Arbeitgebendenseite schwieriger zu organisieren** zu sein, da diese je nach Bereich unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Bedürfnisse haben. Die Arbeitgeberschaft sieht es als Schwäche an, dass im GAV **wenig Spielraum für individuelle Regelungen** in den einzelnen Bereichen besteht und der GAV so nicht allen Arbeitsrealitäten gerecht werden kann.

Insgesamt sind die personalrechtlichen Regelungen mit denjenigen der Vergleichskantone vergleichbar. Die Arbeitnehmendenseite gibt als Vorteil des GAV an, dass sich alle relevanten Regelungen im GAV finden und damit **leicht auffindbar** sind. Die Arbeitgebendenseite gibt hingegen an, dass Regelungen zwar auffindbar sind, teilweise aber **nicht abschliessend oder unklar formuliert** sind, was zu Auslegungsschwierigkeiten führen kann. Zudem seien die Regelungen im GAV **nicht immer konsistent mit den anderen gesetzlichen Grundlagen**, wie dem Personalgesetz. Diesem Aspekt würde bei der Ausarbeitung neuer Regelungen zu wenig Beachtung geschenkt. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt aber, dass auch ein herkömmliches Personalrecht mit einem Personalgesetz und entsprechenden Regelungen nicht immer unbedingt konsistent sein muss. Je höher die Regelungsdichte, desto schwieriger ist es, Konsistenz zu garantieren.

Effizienz

Die Wahrnehmung des zeitlichen Aufwands für GAV-Änderungen unterscheidet sich zwischen der Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenseite. Die Arbeitnehmendenseite betont als Stärke des GAV, dass **Änderungen oftmals einfach und direkt angestossen** werden können und nicht durch einen langwierigen politischen Prozess müssen. Die Arbeitgebendenseite hingegen gibt an, dass **Anpassungen durchaus langwierig** sein können. Insbesondere geben sie an, dass durch die geforderte Einstimmigkeit in der GAVKO, um Änderungen den Vertragspartner zu unterbreiten, **Blockaden** entstehen, die dazu führen, dass zu gewissen Thematiken keine Einigung gefunden werden kann. Dies werde durch die Tatsache verschärft, dass die **Regelungsdichten im GAV hoch** ist, was zur Folge hat, dass sich die Mitglieder der GAVKO mit vielen, auch bereichsfremden, Details auseinandersetzen müssen. Das Weisungsrecht des Personalamts ist somit faktisch inexistent, da die Regelungen im GAV keinen Spielraum für Weisungen lassen. Die Arbeitnehmendenseite gibt hingegen an, dass die hohe Regelungsdichte die **Gleichbehandlung der Mitarbeitenden garantiert**.

Im Kantonsvergleich zeigt sich, dass die Regelungsdichte im GAV eher hoch ist und weitere Akteure, wie beispielsweise das Personalamt, über wenig Spielraum verfügen. In den Vergleichskantonen Aargau und Basel-Landschaft verfügt das Personalamt über Weisungsbefugnisse und stellt eine einheitliche Anwendung sicher. Es bestehen also Möglichkeiten, die

Regelungsdichte im GAV zu vermindern und dabei die Gleichbehandlung zu garantieren, wenn diese Kompetenzen mehr zum Personalamt verlagert würden.

Innovationskraft und Arbeitgeberattraktivität

Auch bei der Innovationskraft unterscheiden sich die Sichtweisen der Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite. Während die Arbeitnehmendenseite betont, dass durch das einfache Anstossen von Änderungen und die Nähe zu den **Mitarbeitenden deren Anliegen direkt eingebracht** werden können und so **Raum für Innovationen** besteht, gibt die Arbeitgebendenseite an, dass die bisherigen Änderungen grösstenteils im Kleinen stattgefunden haben. Zu umfassenden Anpassungen oder gar **einer Neuverhandlung des GAV ist es in den letzten 20 Jahren nicht gekommen**. Die Regelungen zu den Arbeitsbedingungen sind mit den Vergleichskantonen vergleichbar. Allerdings wird von beiden Seiten erwähnt, dass das Lohnniveau insbesondere in der Lehrerschaft und beim Pflegepersonal höher als in den umliegenden Kantonen ist⁴, und so auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden kann. Insbesondere die Arbeitnehmendenseite gibt daher an, dass der GAV ein Garant für **attraktive Arbeitsbedingungen** ist.

Insbesondere die soH gibt an, dass sie sich durch den GAV bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen stark eingeschränkt sieht. Dies einerseits bei der Aushandlung von Konditionen für Kaderstellen, wo sie sich durch die Regelungen im GAV als nicht konkurrenzfähig auf dem Arbeitsmarkt sieht und im Rahmen des GAV regelmässig Sonderregelungen gefunden werden müssen. Andererseits gilt dies auch beim Ausprobieren von neuen Arbeitszeitmodellen in der Pflege. Als weitere Schwäche gibt die soH an, dass mit dem GAV durch den Teuerungsausgleich und auch die starren Lohnklassen, die automatische Erfahrungszulagen vorsehen, finanzielle Verpflichtungen hervorgerufen werden, ohne dass die finanzielle Lage der soH berücksichtigt wird. Sie wünscht sich hier mehr Flexibilität, um auf den Markt reagieren zu können, sowohl was die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen wie auch der Entlohnung angeht. Als Beispiel führen die Gesprächspartner an, dass es relativ lange gedauert hat, bis die Regelungen zur Umkleidezeit, die für die soH zentral sind, gefunden werden konnten. Die Situation der soH, die als privatwirtschaftliche Aktiengesellschaft an einen öffentlich-rechtlichen GAV gebunden ist, kann im schweizweiten Vergleich durchaus als ungewöhnlich bezeichnet werden.

SWOT-Analyse: Chancen und Risiken

Die Chancen und Risiken ergeben sich aus externen Faktoren, auf die mit einem GAV reagiert werden kann. Für das Personalrecht lassen sich folgende externe Faktoren, die je nach Entwicklung eine Chance oder ein Risiko darstellen können, identifizieren: Einflüsse des Arbeitsmarkts wie zum Beispiel Fachkräftemangel, finanzielle Gegebenheiten wie die finanzielle Lage des Kantons und politische Einflussfaktoren.

⁴ Gemäss Auswertungen von Perinnova liegen die Löhne in der soH im Vergleich zu den am Lohnvergleich teilnehmenden Spitäler aus den umliegenden Kantonen im gewichteten arithmetischen Mittel bei rund 105%.

Durch den GAV am Puls der Mitarbeitenden



Der GAV hat im Kanton Solothurn aus Sicht der Personalverbänden attraktive Arbeitsbedingungen hervorgebracht. Ein Vorteil, den vor allem die Arbeitnehmenden- seite betont, ist das direkte Einbringen von Anliegen der Mitarbeitenden. Diese attraktiven Arbeitsbedingungen bieten die Chance, auch in Zeiten des Fachkräfte- mangels geeignetes Personal rekrutieren zu können.

Gefahr von Blockaden und Risiko, nicht auf Marktbedürfnisse reagieren zu können



Auf der anderen Seite ist zu erwähnen, dass die aktuellen Mechanismen zur Ände- rung von GAV-Bestimmungen und der Weiterentwicklung des GAV sowie die Tat- sache, dass drei Bereiche, Spital, Verwaltung und Lehrerschaft, mit dem gleichen GAV abgedeckt werden, das Risiko von Blockaden mit sich bringt. Da alle Mitglieder der GAVKO mit Anpassungen einverstanden sein müssen, damit diese den Ver- tragspartner vorgelegt werden, können einzelne Mitglieder Änderungen blockieren. Dies ist vor allem relevant, wenn Änderungen nur in einem bestimmten Bereich not- wendig sind und diese in einem gegensätzlichen Interesse zu einem anderen Be- reich bestehen. Insbesondere die Arbeitgebendenseite gibt an, dass für sie durch die aktuelle GAV-Lösung das Risiko besteht, nicht angemessen auf die Bedürfnisse des Marktes reagieren zu können und durch den GAV zu stark eingeschränkt zu sein. Die soH gibt an, dass für sie durch die Bestimmungen des aktuellen GAV das Risiko einer finanziellen Schieflage besteht, da die Entlohnung der Mitarbeitenden automatisiert erfolgt und die finanzielle Lage der soH nicht mitberücksichtigt wird.

Stabilität gegenüber äusseren Einflüssen



Die aktuelle GAV-Lösung und die Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren bieten die Chance, Arbeitsbedingungen unabhängig von politischen Gegebenhei- ten zu bestimmen. Durch die Rolle der GAVKO ist klar ersichtlich, welche Parteien Änderungen am GAV ausarbeiten und somit beeinflussen können, und Partikula- rinteressen lassen sich nur schwer durchsetzen. Dies führt dazu, dass eine gewisse Stabilität und Kontinuität in den Arbeitsbedingungen in der kantonalen Verwaltung, dem Spitalbereich und der Lehrerschaft besteht. Allerdings besteht durch die aktu- elle Kompetenzverteilung auch die Gefahr, dass die politische Legitimität ange- zweifelt werden kann. Dadurch, dass die GAVKO über relativ weitreichende Kom- petenzen bei GAV-Änderungen verfügt, haben andere Akteure wenig Mitbestim- mungsrecht. Insbesondere ein Gesprächspartner sieht die Tatsache kritisch, dass der Legislative ihre Einflussmöglichkeiten grösstenteils entzogen werden. Dadurch besteht das Risiko, das die externe politische Validation nicht gegeben ist.

Gefahr der Pfadabhängigkeit



Durch die Kombination aus der geforderten Einstimmigkeit in der GAVKO für GAV-Änderungen und der Tatsache, dass im GAV viele Details geregelt sind, besteht die Gefahr, dass grundlegende Anpassungen im Personalrecht verhindert werden. Durch die umfassende Regelung im GAV müssen bei grundlegenden Anpassungen viele Bestimmungen angepasst respektive neu ausgehandelt werden müssten. Dies kann den Willen, grundlegende Anpassungen vorzunehmen, reduzieren. Es ist einfacher, Änderungen in die bestehende Struktur des GAV zu integrieren, welche so immer weiter organisch wächst. Dies beinhaltet die Gefahr, dass die Regelungen inkonsistent und das Werk des GAV an Übersichtlichkeit verliert.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2005 werden die Anstellungsbedingungen im Kanton Solothurn durch einen GAV geregelt. Der GAV wurde vom Regierungsrat sozialpartnerschaftlich mit den Personalverbänden ausgehandelt, wobei ein Grossteil der damaligen personalrechtlichen Normen in den GAV übernommen worden sind. Der GAV gilt bis auf einige Ausnahmen für alle Angestellten der kantonalen Verwaltung, der Lehrerschaft und der Solothurner Spitäler (soH). Vertragspartner des GAV sind auf der Seite der Arbeitnehmenden die Personalverbände, auf der Seite der Arbeitgebenden ist einzig der Regierungsrat Vertragspartei.⁵ Der GAV verpflichtet somit auch die soH und im Bereich der Lehrerschaft die Einwohnergemeinden, ohne dass diese Vertragspartnerinnen sind.

Im vorliegenden Bericht soll das Personalrecht des Kantons Solothurn überprüft werden, dazu werden die Stärken und Schwächen des aktuellen Personalrechts dargelegt sowie Chancen und Risiken, die sich aus externen Faktoren ergeben, dargelegt. Der Fokus der Überprüfung liegt dabei auf dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV), da dieser das umfassendste und somit wichtigste Regelwerk für das Solothurner Personalrecht darstellt. In die Analyse fliessen aber auch die weiteren relevanten rechtlichen Grundlagen des Personalrechts sowie bestehende Studien mit ein. So war der GAV bereits Gegenstand mehrerer Analysen und Gutachten. Prof. Pärli hat im Jahr 2021, auf Anregen der Arbeitsgruppe der GAVKO, im Auftrag des Regierungsrats Struktur und Anwendungsbereich des GAV extern überprüft. Der Bericht kommt zu Schluss, dass sich der Sonderweg des Kantons Solothurn mit einem GAV grundsätzlich gewährt hat. Auch verwaltungsintern sind im Jahr 2022 in einem Bericht des Finanzdepartements die Stärken und Schwächen des GAV in einer allgemeinen Auslegeordnung aufgezeigt worden. Der Bericht konzentriert sich auf Aufwand und Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Vollzug und der Weiterentwicklung des GAV und bietet einen grundlegenden Überblick über die Grundstrukturen, Inhalten und Regelungskompetenzen des GAV.

In der vorliegenden Analyse sollen ergänzend zu den vorliegenden Berichten auch die Aspekte der Qualität und der Effizienz beurteilt werden. Bei der vorliegenden Überprüfung handelt es sich explizit nicht um ein juristisches Gutachten und es stehen nicht die inhaltlichen Regelungen des GAV im Vordergrund. Stattdessen sollen die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des aktuellen Personalrechts identifiziert und dargelegt werden. Parallel zu dem vorliegenden Bericht ist auch ein juristisches Gutachten von Prof. Geiser verfasst worden, das ebenfalls berücksichtigt worden ist.

1.2 Fragestellungen und Ziel der Analyse

Das Personalamt des Kantons Solothurn möchte den geltenden GAV hinsichtlich der Aspekte Qualität, Effizienz und Innovationskraft überprüfen lassen. Dabei soll beurteilt werden, welche

⁵ Finanzdepartement des Kantons Solothurn (2022)

Stärken, Schwächen sowie Chancen und Risiken (SWOT) sich aus dem bestehenden System ergeben. Ziel der Analyse ist es, dass Strategien formuliert werden können, wie eine zukünftige Lösung für die Ausgestaltung des Personalrechts aussehen könnte. Konkret sollen mit der SWOT-Analyse folgende Aspekte beurteilt werden, zu denen das Personalamt als Auftraggeber jeweils konkrete Fragestellungen formuliert hat, die von den Personalverbänden ergänzt worden sind:

a) Qualität

Im Rahmen der Beurteilung der Qualität wird einerseits auf die Aspekte der Sozialpartnerschaft eingegangen. Dabei soll die Entwicklung der Sozialpartnerschaft seit der Einführung des GAV beurteilt und damit die Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden und die Auswirkungen auf den Arbeitsfrieden untersucht werden. Daraus folgend soll beurteilt werden, wie sich eine all-fällige Kündigung des GAV auf die Sozialpartnerschaft auswirken könnte.

Andererseits umfasst der Aspekt der Qualität auch die Qualität der Regelungen an sich, also ob die Regelungen konsistent und widerspruchsfrei sind oder ob Auslegungsschwierigkeiten bestehen. Dazu gehört auch die Anwendbarkeit der Regelungen in den drei Bereichen Verwaltung, Spitalwesen und Lehrerschaft. Ebenfalls unter dem Aspekt der Qualität gilt es zu beurteilen, ob sich die Regelungen leicht auffinden lassen.

b) Effizienz

Im Rahmen der Beurteilung der Effizienz wird analysiert, welcher Aufwand bei der Bewirtschaftung des GAV anfällt und ob die Kompetenzen zur Ausarbeitung der Regelungen zielführend zwischen den verschiedenen Akteuren, wie Personalamt, GAVKO (GAV-Kommission), Regierungsrat und Parlament, geregelt sind, also ob die Regelungen stufengerecht ausgearbeitet werden.

c) Innovationskraft

Unter dem Aspekt der Innovationskraft wird beurteilt, ob im Rahmen des GAV attraktive Arbeitsbedingungen ausgearbeitet werden können, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes Rechnung tragen. Dabei wird beurteilt, ob das System für innovative Veränderungen geeignet ist und wie dynamisch auf Entwicklungen reagiert werden kann. Dazu gehört auch eine Beurteilung der Arbeitgeberattraktivität der Verwaltung, des Spitals und der Lehrerschaft.

1.3 Funktionsweise des GAV

Der GAV ist in einen Allgemeinen Teil und einen Besonderen Teil gegliedert. Im Besonderen Teil werden für die vier Bereiche Verwaltung, Spitäler, Polizei und Lehrpersonen Abweichungen und Ergänzungen gegenüber dem Allgemeinen Teil geregelt, die jeweils nur für diesen spezifischen Bereich gelten.

Die Kompetenzen für die Weiterentwicklung des GAV ist der Gesamtarbeitskommission (GAVKO) übertragen worden. Diese bereitet Änderungen des GAV vor über die schlussendlich die Vertragsparteien entscheiden. Die GAVKO setzt sich gleichmässig aus Vertreter/-innen der Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenseite zusammen.⁶ Die GAVKO wird auf Antrag der Vertragsparteien tätig und kann Änderungsanträge einreichen, die Entscheidkompetenz liegt jedoch bei den Vertragsparteien.⁷

In der GAVKO finden somit Verhandlungen zur Anpassung und zur Weiterentwicklung des GAV statt. Anpassungen und Änderungen des GAV bedürfen in der GAVKO einer Einstimmigkeit, damit diese den Vertragspartner unterbreitet werden. Der Regierungsrat stellt die Änderungen mittels Regierungsratsbeschluss fest. Seit der Einführung des GAV im Jahr 2005 ist es zu insgesamt 73 Anpassungen des GAV gekommen. Bei der Überprüfung des Personalrechts spielen also die Mechanismen in der GAVKO eine wichtige Rolle; es ist daher für den vorliegenden Bericht wichtig, diese zu verstehen, insbesondere um die Effizienz des aktuellen Systems zu beurteilen. Das Personalamt hat ein Weisungsrecht und stellt eine einheitliche Anwendung des GAV sicher.

Die Sitzungen der GAVKO finden ungefähr fünf Mal pro Jahr statt. Seit der Coronapandemie werden gewisse, oftmals unstrittige, Anpassungen auch auf dem Zirkulationsweg beschlossen. Dies resultiert auch als Empfehlung aus dem Bericht von Prof. Pärli aus dem Jahr 2021. Die GAVKO kann auch Arbeitsgruppen bilden, die sich mit spezifischen Themen, bei denen eine Einigung zwischen den Sozialpartnern schwieriger zu erreichen ist, befasst.

1.4 Methodisches Vorgehen

Nachfolgend werden die zentralen methodischen Elemente für die Erstellung der SWOT-Analyse beschrieben. Dabei bilden Gespräche mit den relevanten Akteuren das zentrale Element der vorliegenden Analyse. Die Gesprächspartner/-innen vertreten dabei unterschiedliche Standpunkte und Interessen. Ziel der Analyse ist eine Auslegeordnung dieser Sichtweisen und die Stärken und Schwächen des GAV aus verschiedenen Blickwinkeln darzulegen und einzuordnen. Bei der vorliegenden SWOT-Analyse handelt es sich um eine qualitative Analyse, welche die verschiedenen Perspektiven in einer Gesamtsicht darlegt und einordnet. Quantitative Daten sind für die Beurteilung der vorliegenden Fragestellungen nicht vorhanden.

1.4.1 Dokumenten- und Datenanalyse

Um das bestehende System der GAV-Regelung zu erfassen, wurde zu Beginn des Projekts eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Dazu gehört die Sichtung der relevanten Dokumente im Zusammenhang mit dem GAV. Zu den gesichteten Dokumenten gehören namentlich:

- Gesetzliche Grundlagen:
 - BGS 126.3 – Gesamtarbeitsvertrag (GAV) inkl. den chronologischen Dokumenten

⁶ Kanton Solothurn (2024)

⁷ Pärli (2021)

- BGS 126.1 – Gesetz über das Staatspersonal
- BGS 126.31 – Verordnung über das Personalrecht
- Der Bericht der Finanzverwaltung (2022): Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts
- Die Studie von Prof. Pärli (2021): Studie zum GAV im öffentlichen Personalwesen des Kantons Solothurn
- Gutachten zur Überprüfung des Personalrechts des Kantons Solothurn von Prof. Geiser (2024)

Die Dokumentenanalyse dient einerseits dazu, zu erfassen, welche Bereiche im GAV geregelt sind und welche Kompetenzen auf welcher Stufe angesiedelt sind. Andererseits interessiert uns auch, welche Erkenntnisse in Bezug auf die Aspekte Qualität, Effizienz und Innovationskraft bereits vorliegen.

Ursprünglich ist geplant worden, zur Beurteilung der Qualität die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten vor Gericht zu erheben und diese mit anderen Kantonen zu vergleichen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diese Daten nicht in der Form vorliegen, die einen zuverlässigen Vergleich zwischen den Kantonen ermöglichen, weshalb auf diesen Aspekt verzichtet worden ist. Für einen Vergleich der Anzahl Rechtsstreitigkeiten verweisen wir auf den Bericht von Prof. Pärli aus dem Jahr 2021.

1.4.2 Interviews mit Mitgliedern der GAVKO

Im Rahmen der Analyse sind individuelle Gespräche mit allen Mitgliedern der GAVKO sowie ergänzende Gespräche mit der Leitung der soH und der Leiterin des Rechtsdienst des Personalamts geführt worden. Diese Gespräche bilden den Hauptbestandteil des methodischen Vorgehens.

In den Gesprächen sind alle drei Aspekte, Qualität, Effizienz und Innovationskraft, abgedeckt worden. Nachfolgend sind die Thematiken, welche an den Gesprächen diskutiert wurden, aufgeführt.

- Bei welchen Thematiken bestehen Auslegungsschwierigkeiten?
- Inwiefern werden die Regelungen den Bedürfnissen der drei Bereiche gerecht? Wo sehen sich die betroffenen Akteur/-innen durch den GAV eingeschränkt, wo eröffnet der GAV Möglichkeiten?
- Wie wird der Aufwand für GAV-Änderungen von den Beteiligten eingeschätzt? Wie funktionieren die Prozesse aus Sicht der verschiedenen Akteurinnen und Akteure?
- Welche Kompetenzen haben die einzelnen Akteurinnen und Akteure (Regierungsrat, Sozialpartner, GAVKO-Mitglieder) und wie wird deren Handlungsspielraum eingeschätzt?
- Wie schätzen die Mitglieder die Arbeitgeberattraktivität unter dem GAV ein? Wie dynamisch kann im Rahmen des GAV auf sich verändernde Bedingungen am Arbeitsmarkt reagiert werden?

Für die Gespräche ist ein Leifragebogen verfasst worden, der an die jeweiligen Gesprächspartner/-innen angepasst wurde. Bei Institutionen mit mehreren Vertreter/-innen ist mit diesen jeweils ein gemeinsames Gespräch geführt worden. Insgesamt sind acht Gespräche geführt worden. Die Gesprächspartner/-innen sind untenstehend aufgeführt.

- Arbeitgebendenseite:
 - Verwaltung: Personalamt (zusätzlich ist auch ein Interview mit der Leiterin des Rechtsdienst geführt worden, da diese täglich mit der Anwendung des GAV konfrontiert ist)
 - Lehrerschaft: Einwohnergemeindeverband VSEG
 - Solothurner Spitäler soH: GAVKO-Vertretung und Mitglied Geschäftsleitung/Verwaltungsratspräsident (zwei Gespräche)
- Arbeitnehmendenseite:
 - Verwaltung: Staatspersonalverband
 - Solothurner Spitäler soH: VPOD, VSAO, SKB, Staatspersonalverband)
 - Lehrerschaft: LSO

1.4.3 Kantonsvergleich

Um den GAV im Vergleich zur klassischen Gesetzgebung einordnen zu können, ist ein Kantonsvergleich durchgeführt worden. Der Kantonsvergleich ist in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft und Thurgau vorgenommen worden.




Für den Kantonsvergleich sind die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf das Personalrecht des Kantons aufgearbeitet worden und Interviews mit den Verantwortlichen der jeweiligen Personalamter geführt worden. In den Vergleichskantonen bestehen für Verwaltung, Spitäler und Lehrerschaft separate Regelungen; da jeweils mit einer Person aus dem Personalamt ein Interview geführt worden ist, sind daher primär die gesetzlichen Grundlagen für die Verwaltung berücksichtigt worden. Für die personalrechtlichen Grundlagen in den Bereichen Spital und Lehrerschaft ist in den Vergleichskantonen eine Dokumentenanalyse der geltenden Bestimmungen durchgeführt worden. Teilweise konnten dazu auch die interviewten Personen im Personalamt zu relevanten Aspekten der Personalrechtsregelungen im Spitalbereich und im Schulwesen Auskunft geben. Im Spitalwesen verfügen alle drei Vergleichskantone über GAV-Regelungen, während die Bereiche Verwaltung und Lehrerschaft mit einem Gesetz und entsprechenden Verordnungen geregelt werden. Die personalrechtlichen Regelungen in den Vergleichskantonen sind dabei jeweils nach den Aspekten Qualität, Effizienz und Innovationskraft eingeschätzt worden.

2 SWOT-Analyse

2.1 Modell der SWOT-Analyse

Das aktuelle Personalrecht wird anhand einer SWOT-Analyse beurteilt. Dabei werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen in ein Raster aus Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses) sowie Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) verordnet. Die Stärken und Schwächen ergeben sich bei aus der internen Analyse des Systems, d.h. welche Prozesse existieren, welche Regelungsdichte vorhanden ist und über welche Kompetenzen die einzelnen Akteure und Akteurinnen verfügen. Bei der Beurteilung fliessen auch die Erkenntnisse aus den Vergleichskantonen mit ein, da sich die Beurteilung auch immer aus dem Vergleich zu einem anderen System ergibt. Die Chancen und Risiken ergeben sich aus externen Faktoren, auf die mit Hilfe des GAV besser oder schlechter reagiert werden kann.

Ein Faktor kann in diesem System sowohl eine Stärke wie auch eine Schwäche darstellen, je nachdem aus welchem Blickwinkel der Faktor betrachtet und daher durch welche Kriterien er bewertet wird. Dieser Tatsache wird bei der Analyse Rechnung getragen, indem ausdifferenziert wird, aus welcher Sichtweise und somit anhand welcher Kriterien die Bewertung erfolgt. Für jeden Aspekt werden in einem ersten Schritt die Stärken und Schwächen dargelegt. Dabei erfolgt die Bewertung nach folgendem Raster:

	Grün gekennzeichnet sind die Aspekte des GAV, die entweder von beiden oder nur von einer Seite als Stärke gesehen werden. Falls nur eine Seite diesen Aspekt als Vorteil sieht, wird er von der anderen Seite aber nicht als grossen Nachteil gesehen.
	Gelb gekennzeichnet sind Aspekte, die sowohl als Stärke wie auch als Schwäche gesehen werden können. Hier nehmen die beiden Seiten oftmals gegensätzliche Positionen ein.
	Rot gekennzeichnet sind Aspekte, die von einer Seite als klare Schwäche des GAV bezeichnet werden, ohne dass die andere Seite hier eine Stärke sieht.

2.2

2.3 Identifikation der Stärken und Schwächen

Abbildung 2-1: Zusammenfassende Übersicht SWOT-Analyse

Interne Faktoren (ergeben sich aus der Ausgestaltung des Systems und sind direkt beeinflussbar)	
Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> – Enger Austausch zwischen den Sozialpartnern. – Politikferne Bestimmung der Arbeitsbedingungen, in der die Verbände direkt die Anliegen der Mitarbeitenden einbringen können. – Gesprächspartner auf Arbeitnehmenseite betonen, dass durch den GAV dem Prinzip der Gleichbehandlung hohes Gewicht beigemessen wird und eine hohe Transparenz herrscht. – Durch GV nimmt Kanton Verantwortung im Spitalbereich war. – Regelungen finden sich alle gebündelt an einem Ort, was Auffindbarkeit erleichtert. – Änderungen können einfach angestossen werden. – Regelungsdichte wird zwar als hoch bezeichnet, ist aber mit anderen Kantonen vergleichbar. – Arbeitnehmenseite betont, dass der GAV zu attraktiven Arbeitsbedingungen beiträgt 	<ul style="list-style-type: none"> – Angemessene Vertretung der Arbeitgeberschaft ist schwierig und deren Interesse sind schwierig zu organisieren, da diese heterogen sind. – Einziger Vertragspartner auf Arbeitgeberseite ist der Regierungsrat, dieser kann Teuerungsausgleich bestimmen, was finanzielle Konsequenzen bei anderen Vertragspartnern auslöst ohne, dass diese mitbestimmen können. – Aus Sicht der Arbeitgebenden besteht wenig Spielraum für individuelle Regelungen – Bei unterschiedlichen Interessen besteht die Gefahr von Blockaden und langwierigen Verhandlungen, dadurch, dass Beschlüsse der GAVKO einstimmig sein müssen. – Regeln sind teilweise nicht abschliessend formuliert und im Widerspruch zu anderen gesetzlichen Grundlagen
Externe Faktoren (ergeben sich aus externen Gegebenheiten und sind nicht direkt beeinflussbar)	
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> – Durch den GAV ist man im Personalrecht laut den Personalverbänden nahe an den Bedürfnissen der Mitarbeitenden, was durch attraktive Arbeitsbedingungen dem Fachkräftemangel entgegenwirken kann. – Dadurch, dass sich Partikularinteressen nur schwer durchsetzen lassen ist eine gewisse Stabilität und Kontinuität garantiert. 	<ul style="list-style-type: none"> – Es besteht die Gefahr, dass durch die geforderte Einstimmigkeit nicht oder nicht genügend rasch auf Marktbedürfnisse reagiert werden kann. – Risiko, dass durch die geringen Einflussmöglichkeiten der Legislative, die politische Legitimität des GAV in Frage gestellt wird.

2.3.1 Qualität

a) Sozialpartnerschaft

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen des GAV auf die Sozialpartnerschaft analysiert. Dazu sind im Rahmen der Überprüfung des Personalrechts des Kantons Solothurn vier Themenfelder definiert worden:

- Entwicklung/Stärkung der Sozialpartnerschaft seit der Einführung des GAV
- Auswirkungen einer allfälligen Aufteilung/Kündigung des GAVs auf die Sozialpartnerschaft
- Verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitarbeitenden bzw. der Personalverbände seit der Einführung des GAV
- Auswirkungen des GAV auf den Arbeitsfrieden (Streik, Demonstrationen etc.)

Analyse der Stärken und Schwächen

- **Enger Austausch zwischen den Sozialpartner:** Durch den GAV beruhen Änderungen in den Anstellungsbedingungen immer auf vorangehenden Diskussionen zwischen den Mitgliedern der GAVKO. Mit der GAVKO besteht ein institutionalisiertes Gremium, in dem sich die Vertretungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft austauschen und gemeinsame Beschlüsse fassen müssen. Es besteht daher eine intensive Sozialpartnerschaft, was aus Sicht der Arbeitnehmendenseite als Stärke gesehen wird. Viele Beschlüsse werden auch bereits vor einer offiziellen GAVKO-Sitzung vorbesprochen und es findet eine Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vertretungen statt. Die Zusammenarbeit mit dem Personalamt wird von den Verbänden auf der Arbeitnehmendenseite als sehr zielführend beschrieben.
- **Berücksichtigung der Anliegen der Mitarbeitenden:** Die Personalverbände sind der Ansicht, dass sie durch ihre Verbandsmitglieder nahe an den Mitarbeitenden sind und deren Anliegen direkt aufgreifen und in die GAVKO einbringen können. Auf der Seite der Arbeitgebende wird hingegen festgestellt, dass den Mitarbeitenden häufig nicht bewusst ist, dass sie dem GAV unterstehen und Änderungen der Anstellungsbedingungen nicht direkt durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber vorgenommen werden können, sondern über die GAVKO eingebracht werden müssen. In dieser Hinsicht ist auch die Rolle des Personalamts nicht befriedigend, da dieses zwar Ansprechpartner für den GAV ist, häufig aber keine Entscheide treffen kann.
- **Hoher Arbeitsfriede:** Der Arbeitsfriede im Kanton Solothurn wird als hoch bezeichnet. Gemäss Kapitel 9 des GAV verpflichten sich die Vertragsparteien zur Wahrung des Arbeitsfriedens in Bezug auf Gegenstände, die im GAV geregelt sind. Dies muss jedoch vor dem Hintergrund beurteilt werden, dass im Kanton Solothurn generell wenig Demonstrationen und Streiks stattfinden und der hohe Arbeitsfrieden somit nicht unbedingt nur auf die Existenz des GAV zurückzuführen ist.
- **Angemessene Vertretung der Arbeitgeberschaft schwierig:** Da die Vertretungen der Arbeitgeberschaft auch Teil der Arbeitnehmenden sind, ist es für Arbeitgebenden

schwierig, eine angemessene Vertretung in der GAVKO zu stellen. Es bestehen zwar gewisse Regelungen, wer die Arbeitgeberschaft vertreten kann, dies heisst aber nicht zwingend, dass diese Vertretung für alle Arbeitgebenden die Interessen vertreten kann. Dies zeigt sich insbesondere bei der Vertretung der Gemeinden, wo der Vertreter des VSEG alle Gemeinden als Anstellungsbehörden der Volksschullehrer vertreten muss.

Hinzu kommt, dass auf Seiten der **Arbeitgebenden ausschliesslich der Regierungsrat Vertragspartei** ist, dieser ist allerdings als politisches Organ nicht in der GAVKO vertreten, sondern beschliesst die Änderungen auf Antrag der GAVKO. Dies wird von einem Teil der Arbeitgeberschaft als kritisch beurteilt, da sie durch den GAV gebunden sind, diesen aber nicht von sich aus aufkündigen können; zwar können sie sich in der GAVKO einbringen, verfügen aber über keine Beschlusskompetenz.

- Bemängelt wird auch der Umstand, dass der Regierungsrat beim Teuerungsausgleich allein die Kompetenz hat, über diesen zu bestimmen, dies aber **finanzielle Verpflichtungen bei den anderen Parteien (soH und Gemeinden) auslöst**. Insbesondere von der soH, die eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist, wird dieser Aspekt kritisch beurteilt. Der Teuerungsausgleich zieht finanzielle Verpflichtungen nach sich, die sich auf die finanzielle Lage des Spitals auswirken können, ohne dass berücksichtigt wird, ob die finanzielle Lage des Spitals diesen Spielraum überhaupt zulässt. Bis in Jahr 2014 hat der Kanton der soH aus diesem Grund eine finanzielle Kompensation geleistet, die gemäss der soH jedoch aus finanzpolitischen Gründen abgeschafft worden ist. Allerdings muss angemerkt werden, dass die betroffenen Parteien jeweils vorgängig konsultiert werden und sich zum Teuerungsausgleich äussern können.
- **Interessen der Arbeitgeberschaft schwierig zu organisieren:** Da die Arbeitgeberschaft teilweise unterschiedliche Bedürfnisse haben, sind ihre Interessen schwieriger zu koordinieren. Sie müssen diese teilweise gegen die anderen Arbeitgebenden und die Personalverbände durchsetzen. Generell herrscht unter den Arbeitgebenden der Eindruck, dass die Interessen der Arbeitnehmenden dominieren und somit kein eigentliches Gleichgewicht zwischen Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite besteht.

Beurteilung Sozialpartnerschaft:

Durch den GAV besteht eine enge Sozialpartnerschaft. Mit der GAVKO besteht ein Gremium, in dem die Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite in einem institutionalisierten Rahmen zu gemeinsamen Entscheiden kommen müssen. Die Personalverbände verfügen im heutigen System über ein umfassendes Mitbestimmungsrecht und können im Vergleich zum klassischen Gesetzgebungsverfahren ihre Interessen direkt einbringen und somit auch besser durchsetzen, da sie über ein faktisches Vetorecht verfügen.

Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die Personalverbände im Kanton Solothurn ein hohes Gewicht haben. In den Vergleichskantonen können sich die Personalverbände hauptsächlich im Vernehmlassungsverfahren zu Änderungen im Personalrecht äussern.

- Im Kanton Basel-Landschaft besteht ein Mitwirkungsrecht der Sozialpartner und es finden regelmässige Treffen zwischen den Sozialpartnern statt. Die Personalverbände bilden eine Arbeitsgemeinschaft, die zu allen Entwürfen personalrechtlicher Erlasse Stellung nehmen können und dem Regierungsrat Antrag über Erlass und Vollzug der Bestimmungen stellen.⁸ Die Interpretationshoheit liegt jedoch beim Personalamt und die Zustimmung der Personalverbände ist nicht zwingend notwendig.
- Auch im Kanton Thurgau werden bei der Anpassung von Verordnungen die Sozialpartner konsultiert. Die Zusammenarbeit mit den Personalverbänden wird hier als intensiv beschrieben. Ausserdem besteht im Kanton Thurgau eine Personalkommission, die als beratendes Gremium des Regierungsrats frühzeitig zu allen grundlegenden Personal-, Führungs- und Organisationsfragen Stellung nimmt.
- Der Kanton Aargau kennt ein Mitberichtsverfahren, es besteht dazu ein Review-Team aus den Sozialpartnern, die bei Änderungen jeweils früh eingebunden werden, bevor die Anpassungen je nach Stufe an den Regierungsrat oder den Grossen Rat gehen. Die Partizipation der Personalverbände wird jedoch im Kanton Aargau allgemein als eher tief empfunden.

Insgesamt können sich die Personalverbände in allen Vergleichskantonen zu Anpassungen im Personalrecht äussern und sowohl Mitarbeitende wie auch Personalverbände können gerade in den Kantonen Basel-Landschaft und Thurgau ihre Anliegen einbringen. Im Gegensatz zum Kanton Solothurn können sie sich jedoch nicht aktiv an den Entscheiden beteiligen, können also keine Vetoposition einnehmen und so allfällig unliebsame Änderungen blockieren. In keinem der anderen Vergleichskantone ist das Mitbestimmungsrecht so ausgeprägt wie im Kanton Solothurn. Die aktuelle GAV-Lösung im Personalrecht im Kanton Solothurn gesteht den Personalverbänden im Vergleich zu den anderen Kantonen weitreichende Kompetenzen zu, indem diese direkt über Regelungen mitbestimmen können und durch die geforderte Einstimmigkeit in der GAVKO, um Änderungen den Vertragspartner zu unterbreiten, über ein Vetorecht verfügen. Es zeigt sich, dass die Personalverbände im Kanton Solothurn gut koordiniert sind. Der Staatspersonalverband nimmt hier eine entscheidende Rolle ein. In vielen Fällen ist man sich bei der Vertretung der Anliegen einig, respektive unterstützt die Anliegen der jeweils anderen Berufsgruppe.

Die Interessen der Arbeitgeberschaft scheinen sich in diesem System hingegen weniger gut organisieren zu lassen. Dies hat einerseits damit zu tun, dass es schwierig ist, auf Seiten der Arbeitgebenden eine angemessene Vertretung zu stellen. Ausgeprägt zeigt sich diese Problematik bei der Vertretung der Arbeitgeberseite im Volksschulbereich. Hier vertritt der VSEG die Interessen der Gemeinden, die Anstellungsbehörden sind und den grösseren Teil der Besoldungskosten übernehmen, sowie auf Seite des Kantons das Departement für Bildung und Kultur (DBK) die Interessen der Volksschulen aus Kantonssicht. Hier wird vom relevanten

⁸ Paragraf 50 des Personalgesetz Basel-Landschaft

Gesprächspartner bemängelt, dass der Schulleiterverband nicht in der GAVKO vertreten ist. Da auch der Kanton Verpflichtungen im Volksschulbereich übernimmt und einen Teil der Bessoldungskosten finanziert, erscheint es allerdings sinnvoll, dass das DBK mit dem zweiten Sitz in der GAVKO vertreten ist. Eine Aufnahme des Schulleiterverbands in der GAVKO wäre somit mit einem dritten Sitz für den Schulbereich verbunden.⁹ Auch von Seiten des Spitals stellt sich die Frage, welche Funktion in der GAVKO die Arbeitgebendenseite angemessen vertreten kann. Zwar ist zu dieser Frage bereits eine Arbeitsgruppe gegründet worden, die zum Schluss kam, dass auf Seiten der Arbeitgebervertretung kein konkreter Fall der Befangenheit bekannt ist. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, wer als angemessener Vertreter der Arbeitgebendenseite in der GAVKO Einsitz nehmen sollte. Andererseits sind auf der Arbeitgebendenseite oftmals gegensätzliche Interessen vorhanden, was die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen betrifft. Was für die Arbeitgeberschaft eines bestimmten Bereichs als wichtig und notwendig angesehen wird, kann den Interessen der anderen Bereiche zuwiderlaufen. Folglich ist für das Anliegen nicht nur die Arbeitnehmendenseite zu gewinnen, sondern auch die weiteren Vertretungen der Arbeitgebendenseite. Als Beispiel wird hier aus dem Spitalbereich die Umklezeiten genannt, die im Interesse des Spitals lagen, dass diese entschädigt werden können, nicht aber im Interesse der anderen Bereiche.

b) Qualität der ausgearbeiteten Regelungen und Anwendung des GAV

In diesem Abschnitt wird beleuchtet, welche Vor- und Nachteile ein GAV im Vergleich zur klassischen Gesetzgebung hat, wie die Qualität der ausgearbeiteten Regelungen eingeschätzt wird und geprüft, inwiefern den Bedürfnissen der verschiedenen Berufsgruppen Rechnung getragen werden kann. In diesem Kapitel werden folgende Aspekte aus dem Themenkatalog zur Überprüfung des Personalrechts Kanton Solothurn beurteilt:

- Vor- und Nachteile eines GAV gegenüber dem klassischen Gesetzgebungsverfahren
- Vor- und Nachteile eines GAV im Hinblick auf Gleichbehandlung und individuelle Bedürfnisse
- Vor- und Nachteile eines einheitlichen Regelwerks im Vergleich zu den zahlreichen personalrelevanten Verordnungen vor 2005
- Auswirkungen des GAV auf die Rechtssicherheit

Insbesondere die erste Fragestellung kann als übergeordnete Fragestellung gesehen werden, deren Beantwortung verschiedensten Aspekte beinhaltet. Aus diesem Grund wird diese Fragestellung erst in der Beurteilung im nachfolgenden Kapitel adressiert.

Analyse der Stärken und Schwächen

- **Politikferne Festlegung der Anstellungsbedingungen:** Die politikferne Festlegung der Anstellungsbedingungen wird vor allem von der Arbeitnehmendenseite als Stärke

⁹ Die Haltungen der verschiedenen GAVKO-Vertretungen zu dieser Thematik sind im Bericht Pärli (2019) ausführlich dargelegt.

des GAV ausgelegt. Die Anliegen können direkt von den betroffenen Mitarbeitenden über ihren Verbänden eingebracht werden und es steht gemäss den Aussagen der Gesprächspartner weniger politisches Kalkül hinter Anpassungen der Arbeitsbedingungen. Diese politikferne Festlegung der Anstellungsbedingungen ist mit der Einführung des GAV bewusst so gewählt worden.

- **Politische Legitimation fragwürdig:** Einige Interviewpartner auf der Seite der Arbeitgebenden sehen die politikferne Bestimmung der Anstellungsbedingungen aus demokratietheoretischer Sicht als problematisch an. Der Kantonsrat hat aus ihrer Sicht nur sehr bedingt die Möglichkeit, auf die Arbeitsbedingungen Einfluss zu nehmen; auch die Stimmbevölkerung, die über Steuern die Verwaltung, Lehrerschaft und teilweise auch das Spitalwesen finanziert, hat somit wenig Einflussmöglichkeiten. Es muss allerdings angemerkt werden, dass der Kantonsrat die Hoheit über das Staatspersonalgesetz hat und hier die grundlegenden Züge beeinflussen kann. Diese Entpolitisierung hat laut einem Gesprächspartner zur Folge, dass politische Vertreter/-innen ihre Anliegen auf andere Wege einzubringen versuchen. Dies kann die **Intransparenz von Entscheiden** erhöhen, da nicht klar ist, wie und wer Entscheide beeinflusst hat.

- Durch den GAV wird gemäss den Personalverbänden das **Gleichbehandlungsgebot** stark gewichtet. Für alle Personen gelten grundsätzlich die gleichen Anstellungsbedingungen. Auch bei einer anderen Lösung, wenn beispielsweise einzelne GAV für die verschiedenen Bereiche verhandelt würden, wäre das Gleichbehandlungsgebot einzuhalten, was bei mehreren Verhandlungsdelegationen wohl aufwändiger ausfallen würde. Aus Sicht der Personalverbände besteht mit dem Besonderen Teil im GAV genügend Spielraum, um auf individuelle Bedürfnisse der einzelnen Bereiche einzugehen.

Die Seite der Arbeitnehmenden betonen, dass der GAV einen wichtigen Beitrag zur **Solidarität unter den Anstellten** leistet und so auch die Identifikation mit dem Kanton als Arbeitgeber steigt. Durch diese Solidarität sei es möglich, für bestimmte Berufsgruppen Sonderregelungen einzuführen, die auch vom Rest der Angestellten getragen werden, auch wenn sie selbst davon nicht profitieren können.

- Aus Sicht der Verbände im Spitalbereich ist ein Vorteil des GAV, dass der Kanton seine **Verantwortung im Spitalbereich** so direkt wahrnimmt. Da dieser auch für die Finanzierung mitverantwortlich ist, sollte er somit auch bei der Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen involviert sein.

Nach Empfinden der Arbeitgebenden lässt der GAV **wenig Spielraum für individuelle Regelungen**. Mit einem einzigen GAV lassen sich nur schwer Regelungen finden, die den Arbeitsrealitäten in allen drei Bereichen Verwaltung, Lehrerschaft und Spital gerecht werden. Die Arbeitgeberseite empfindet den GAV als einschränkend in den Kompetenzen bei der Mitarbeitendenführung und um auf die Gegebenheiten des Marktes reagieren zu können, da sie über wenig Steuerungsmöglichkeiten für personalpolitische Entscheide verfügen. Bei Themen mit unterschiedlichen Interessen können so **Blockaden** entstehen, die die Einführung einer notwendigen

Regelung ver- oder behindern. Als Beispiel wird hier die Einführung von zusätzlichen Ferientagen genannt, wo zwischen Spital/Verwaltung und der Lehrerschaft unterschiedliche Interessen bestehen, da zusätzliche Ferientage für die Lehrerschaft keine Vorteile bringen. Auf die spezifische Situation der soH zu diesem Aspekt wird im Exkurs auf der Folgeseite eingegangen.

- Aus der Sicht der Arbeitgebendenseite wird die Anwendung des GAV als herausfordernd angesehen. Dies ist darum der Fall, weil die **Regelungen teilweise nicht abschliessend oder unklar formuliert sind**, was zu Auslegungsschwierigkeiten führt. Die Arbeitnehmendenseite empfindet die Regelungen hingegen mehrheitlich als **transparent und als vorteilhaft für die Rechtssicherheit**. Wie bereits der Bericht von Prof. Pärli gezeigt hat, ist die Rechtssicherheit im Kanton Solothurn mit derjenigen der Vergleichskantone vergleichbar. Die klassischen Themen, zu denen Konflikte bestehen, sind in allen Kantonen Kündigungen und Lohnzahlungen. Auf eine Erhebung der Anzahl Rechtsstreitigkeiten ist verzichtet worden. Eine einheitliche Erhebung in allen Vergleichskantonen (inkl. Lehrerschaft und Spital), die verlässliche Aussagen zulässt, wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden respektive die Daten liegen nicht in allen Kantonen in gleicher Masse und somit auf vergleichbare Weise vor. Aus diesem Grund ist hier auf die Einschätzung der Interviewpartner/-innen abgestützt worden.

Teilweise sind im GAV Aspekte geregelt, die auch im Staatspersonalgesetz geregelt sind, und daher nicht im GAV zu regeln sind. Die Übersichtlichkeit ist daher aus der Sicht der Arbeitgeberseite für Aussenstehende nicht unbedingt gegeben. Die Arbeitnehmendenseite empfindet hingegen die **Übersichtlichkeit als hoch**. Dadurch, dass die Regelungen alle hauptsächlich im GAV festgehalten sind und daneben nur wenige gesetzliche Grundlagen bestehen, ist die **Auffindbarkeit der Regelung** an sich gegeben.

Bei der Ausarbeitung von neuen GAV-Regelungen würden die **Konformität mit den anderen gesetzlichen Grundlagen nicht genügend Beachtung geschenkt**. So gilt beispielsweise für die soH auch das Spital- und Arbeitsgesetz, was bei der Ausarbeitung von neuen Regelungen nicht immer mitberücksichtigt wird.

- Vor der Einführung des GAV war das Personalrecht in zahlreichen Verordnungen geregelt. Mit der Einführung des Personalrechts sind diese in ein einheitliches Dokument übernommen worden. **Dies hat den Vorteil, dass sich die Regelungen nun alle gebündelt an einem Ort finden**. Die Regelungen an sich sind bei der Einführung des GAV jedoch weitgehend übernommen worden. Das heisst, die Regelungen sind mit dem GAV nicht neu ausgearbeitet worden, sondern nur punktuell überarbeitet oder angepasst worden. Dies hat zur Folge, dass Regelungen, die bereits davor inkonsistent waren oder unklar formuliert worden sind, sich teilweise auch so im GAV wiederfinden.

Exkurs zur Situation der soH

Die soH gibt an, durch den GAV nicht auf Marktbedürfnisse reagieren zu können. Als Beispiel werden die relativ starren Lohnklassen und die automatische jährliche Erhöhung des Lohns durch den Erfahrungszuschlag genannt. Bei neuen Funktionen muss immer eine Einreihung in eine Lohnklasse durch das Personalamt vorgenommen werden. Die soH wünscht sich hier mehr Flexibilität in der Ausgestaltung des Lohnsystems zum Beispiel durch die Einführung von Lohnbändern.

Einschränkungen bestehen laut den Gesprächspartnern auch bei der Anstellung von Kaderpersonen. Diese sind durch das Lohnsystem des Kantons oftmals bereits an der höchsten Stufe und es müssen separate Lösungen mit Funktions- und Marktzulagen gefunden werden. Durch den aktuellen Fachkräftemangel sei es aber schwierig, für gewisse Positionen geeignete Leute zu finden, weil keine marktgerechte Entlohnung geboten werden kann. Generell besteht der Wunsch, Kaderverträge näher an die Bestimmungen des OR anzulehnen, insbesondere auch, was die Möglichkeiten zur Entlassung von Kaderpersonen betrifft.

Auch für andere Berufsgruppen sei der aktuelle GAV hinderlich, um auf Marktbedürfnisse zu reagieren. So haben verschiedene Spitäler in anderen Kantonen mit der Anpassung von Arbeitsbedingungen im Pflegebereich reagiert und verschiedene Modelle getestet, was der soH in der aktuellen Situation nicht möglich ist. Es besteht das Bedürfnis, dass man sich bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen mehr an der Branche orientieren kann. Auch beim Lohnsystem werden mehr Freiheiten gewünscht, um die finanzielle Lage des Spitals mitzubetrachten: Durch die Übernahme von bestimmten Bedingungen entstehen laut Gesprächspartner bei der soH finanzielle Verpflichtungen, die die aktuelle finanzielle Lage der soH nicht adäquat berücksichtigen, was zu einer finanziellen Schieflage führen kann respektive diese verstärken kann. Lohnvergleiche der Firma Perinnova mit Spitälern in umliegenden Kantonen zeigen, dass das durchschnittliche Lohnniveau im Kanton Solothurn im Spitalbereich rund 5% über dem Durchschnitt der Vergleichskantone liegt.

Beurteilung Qualität der Regelungen und Kompetenzverteilung

Im Vergleich zur klassischen Gesetzgebung erfolgt die Ausgestaltung des Personalrechts im Kanton Solothurn politikfern. Diese Entpolitisierung der Arbeitsbedingungen, die mit der Einführung des GAV einherging, war damals so gewünscht. Die Kompetenzen liegen mehrheitlich bei der GAVKO, welche die Regelungen ausarbeitet und auch für Auslegungs- und Anwendungsfragen zuständig ist. Der Kantonsrat spielt bei der Ausarbeitung von Regelungen faktisch keine Rolle, der Regierungsrat ist zwar auf der Arbeitgebendenseite Vertragspartei des GAV und erlässt die GAV-Änderungen, inhaltlich werden die Anpassungen aber durch die GAVKO ausgearbeitet. Auch das Personalamt spielt für die Ausgestaltung des Personalrechts eine untergeordnete Rolle, da dessen Kompetenzen beschränkt sind: Dieses kann zwar Weisungen erlassen, faktisch regelt der GAV jedoch bereits viele Bereiche im Detail, was Weisungen überflüssig macht. Allerdings ist das Personalamt bei der Ausarbeitung von Regelungen im GAV wesentlich beteiligt und nimmt eine wichtige administrative Rolle ein, indem Vorarbeiten für GAV-Änderungen geleistet werden.

Hier unterscheidet sich der Kanton Solothurn von den Vergleichskantonen und somit der klassischen Gesetzgebung, wo Legislative und Exekutive über mehr Kompetenzen via Gesetzgebungsprozess verfügen. Im Kanton Basel-Landschaft erlässt der Regierungsrat Verordnungen und das Personalamt kann Weisungen erlassen und stellt eine einheitliche Personalpolitik sicher. Auch in den beiden anderen Vergleichskantonen Aargau und Thurgau hat der Regierungsrat weitreichende Kompetenzen und erlässt die Verordnungen. Im Kanton Thurgau erlässt der Regierungsrat auch die Weisungen. Die politikferne Bestimmung der Arbeitsbedingungen, die sich im Vergleich zur klassischen Gesetzgebung ergeben, wird von den Gesprächspartner/-innen unterschiedlich bewertet. Während vor allem die Arbeitnehmendenseite dies als Vorteil sieht, finden sich auf der Arbeitgebendenseite kritische Stimmen, die finden, dass damit der Stimmbevölkerung und damit einem Teil der Steuerzahlenden jegliches Mitbestimmungsrecht genommen wird. Die Beurteilung, ob eine politikferne Bestimmung positiv oder negativ ist, hängt daher von der Gewichtung dieser beiden Argumenten ab.

Wie bereits im Bericht des Finanzdepartements festgestellt, sind die **Regelungsfelder und die Anstellungsbedingungen** im Kanton Solothurn mit denjenigen der Vergleichskantone **vergleichbar**. So ist bei einer ordentlichen Kündigung von Seiten des Arbeitgebers immer ein sachlicher Grund anzugeben und darf nur nach Gewährung einer Bewährungsfrist erfolgen. Im Kanton Solothurn ist der Kreis der Personen, die der Bewährungsfrist unterstellt sind, verkleinert worden. Die Regelungen bei ungerechtfertigter oder missbräuchlicher Kündigung sind im Kanton Solothurn etwas grosszügiger als in den Vergleichskantonen. Die Themen Lohnfortzahlung und Krankentaggeld werden im Kanton Solothurn umfassend geregelt, die Schutzhöhe ist allerdings mit den anderen Kantonen vergleichbar. Alle Kantone kennen ausserdem ein Case Management bei Gesundheitsfragen. Ausführlicher ist im Kanton Solothurn allerdings das Thema Mobbing und sexuelle Belästigung geregelt. Zu diesen Themen bestehen explizite Schutzvorschriften, während andere Kantone hier auf allgemeine Schutzvorschriften verweisen. Die Analyse dieser ausgewählten Bestimmungen zeigt, dass die Anstellungsbedingungen im Kanton Solothurn mit denjenigen anderer Kantone im Grossen und Ganzen vergleichbar sind. Die starke Sozialpartnerschaft führt also im Vergleich mit anderen Kantonen nicht grundsätzlich zu anderen arbeitsrechtlichen Regelungen.

Durch die starke Bedeutung des GAV im Solothurner Personalrecht, welche für alle drei Bereiche Verwaltung, Spital und Lehrerschaft gilt, wird dem Prinzip der Gleichbehandlung gemäss Aussagen der Gesprächspartner grosses Gewicht beigemessen. Die starke Gewichtung des Prinzips der Gleichbehandlung führt jedoch dazu, dass die Regelungen nicht immer allen Bedürfnissen der drei Bereichen entsprochen werden kann.

Im Besonderen Teil werden zwar für die vier Bereiche Verwaltung, Spitäler, Polizei und Lehrpersonen Abweichungen und Ergänzungen gegenüber dem Allgemeinen Teil geregelt, die nur für den jeweiligen spezifischen Bereich gelten, es zeigt sich jedoch, dass die Anzahl der Regelungen im Besonderen Teil stark zwischen den Bereichen variiert. Laut dem Bericht des Finanzdepartements betreffen zwei Drittel der Sonderbestimmungen die Anstellung von Lehrpersonen. Das zeigt, dass die Bedürfnisse in den drei Bereichen sehr unterschiedlich ausfallen, was ein Hinweis darauf sein kann, dass es schwierig ist, in einem einzigen GAV die Arbeitsbedingungen aus drei verschiedenen Bereichen zu regeln. Insbesondere die Arbeitgeberseite

sieht sich durch einen einzigen GAV für alle drei Bereiche eingeschränkt und findet, dass so den individuellen Bedürfnissen nicht Rechnung getragen werden kann und sieht die Tatsache kritisch, dass die Mitglieder der GAVKO in fachfremden Gebieten ein weitreichendes Mitbestimmungsrecht haben. Eine starke Ausdehnung des Besonderen Teils birgt jedoch Herausforderungen in Bezug auf die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots.

Im Kantonsvergleich zeichnet sich der Kanton Solothurn durch eine hohe Gleichbehandlung aus. Im Kanton Basel-Landschaft haben die Departemente beispielsweise Spielraum bei der Einreihung der Mitarbeitenden und auch in den Kantonen Aargau und Thurgau verfügt die Führungsebene in der Linie über mehr Kompetenzen. Das Personalrecht im Kanton Solothurn ist dahingehend einzigartig, dass in keinem anderen der Vergleichskantone die Arbeitsbedingungen aller drei Bereiche, Verwaltung, Spital und Lehrerschaft gemeinsam in der gleichen gesetzlichen Grundlage geregelt werden. Gerade die Arbeitsbedingungen in den Spitälern sind mittlerweile in vielen Kantonen auf privatrechtlicher Basis geregelt, aber auch für die Lehrerschaft bestehen separate Regelungen.

- Im Kanton Aargau wird die Anstellung von Lehrpersonen durch ein separates Gesetz (Gesetz über Anstellung von Lehrpersonen) und eine dazugehörige Verordnung geregelt. Die Löhne werden, wie für die Angestellten der Verwaltung, über ein Lohndekret über die Löhne von Lehrpersonen festgelegt. Die Regelungen gelten auch für Lehrpersonen im Volksschul- und Kindergartenbereich, die von den Gemeinden angestellt sind.
- Auch im Kanton Basel-Landschaft gilt – ähnlich wie im Kanton Aargau – das Personalgesetz für die Mitarbeitenden der öffentlichen Schulen des Kantons und auch der Einwohnergemeinden gilt. Gestützt auf das Personaldekret zum Personalgesetz und des Bildungsgesetzes hat der Regierungsrat eine entsprechende Verordnung über Lehrerinnen- und Lehrerfunktionen, in denen auch die Lohnreihung festgehalten ist, beschlossen.
- Auch im Kanton Thurgau ist die Besoldung der Lehrkräfte in einer Verordnung festgehalten, die vom Grossen Rat erlassen wurde. Weiter ist das Arbeitsverhältnis in der Verordnung über die Rechtsstellung der Lehrpersonen an Volksschulen auf kantonaler Ebene geregelt, auch wenn die Anstellung durch die Gemeinden erfolgt.

GAV im Spitalbereich

In den Vergleichskantonen Aargau und Thurgau sind die Kantonsspitäler wie im Kanton Solothurn ins Privatrecht überführt worden, die Spitäler verfügen über einen privatrechtlichen GAV. Das Kantonsspital Basel-Landschaft ist hingegen eine Anstalt des öffentlichen Rechts des Kantons Basel-Landschaft und verfügt daher über einen öffentlich-rechtlichen GAV.

Im Kanton Aargau hat der GAV die öffentlich-rechtlichen Anstellungsbedingungen des kantonalen Personalgesetz im Jahr 2012 abgelöst. Die Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG und die psychiatrischen Dienste Aargau AG haben mit den Personalverbänden einen privatrechtlichen GAV abgeschlossen. Auch im Kanton Thurgau ist ein privatrechtlicher Firmenvertrag zwischen der Spital Thurgau AG und Personalthurgau im Jahr 2014 abgeschlossen worden. Im Kanton Basel-Landschaft gilt seit 2016 ein öffentlich-rechtlicher GAV zwischen dem Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland und den Personalverbänden, der sich relativ stark an das kantonale Personalrecht anlehnt. Gemäss der Gesprächspartnerin des

Kantons Basel-Landschaft stellt die Arbeitnehmendenseite mit der Einführung des GAV einige Verschlechterungen bei den Arbeitsbedingungen fest.

In allen drei Kantonen gibt der Kanton keine Vorgaben zu den Arbeitsbedingungen. Im Kanton Thurgau schreibt das Gesetz über das Gesundheitswesen vor, dass die Dienstverhältnisse auf Grundlage des Arbeitsvertragsrechts geregelt werden (Paragraf 27, Absatz 5). Im Kanton Basel-Landschaft gibt das Spitalgesetz (Paragraf 11) vor, dass mit der Arbeitsgemeinschaft Basellandschaftlicher Personalverbände ein GAV abgeschlossen werden muss und auch im Kanton Aargau finde sich eine entsprechende Vorgabe im (Paragraf 12) im Spitalgesetz. Diese Kantone geben also keine weiteren Vorgaben zu den Anstellungsbedingungen in den Spitälern. Wie bereits im Bericht von Prof. Pärli erwähnt, ist in diesem Zusammenhang der Kanton Bern zu erwähnen, der im Spitalverordnungsgesetz festhält, dass mit dem Personal ein GAV abgeschlossen werden kann oder Arbeitsbedingungen geboten werden müssen, die dem GAV der Branche entsprechen. Beim Fehlen eines GAV hat der Regierungsrat die Kompetenz Mindestarbeitsbedingungen festzulegen. Sollte es zu einem Austritt der soH aus dem GAV kommen, stellt sich die Frage, welche Rolle der Kanton hier einnehmen wird. Hierzu sind, wie im Bericht von Prof. Pärli festgehalten, die Bestimmungen des Spitalgesetzes zu berücksichtigen.

Kritisch beurteilt wird die Konsistenz der Regelungen im GAV im Vergleich zu den anderen gesetzlichen Grundlagen sowie die teilweise unklare Formulierungen im GAV, die die Auslegung erschweren. Da bei der Einführung des GAV ein Grossteil der Regelungen des GAV direkt aus den bestehenden Verordnungen übernommen worden ist, hat die Einführung des GAV rein inhaltlich nicht zu einer höheren Konsistenz der Regelungen geführt. Hier ist Handlungsbedarf angezeigt, damit die Formulierungen im GAV und die übrigen gesetzlichen Bestimmungen im Einklang sind. Dies gilt im besonderen Masse für die soH, die als privatrechtliche AG auch an das Arbeits- und Spitalgesetz gebunden ist.

Zwar finden sich mit dem GAV alle gesetzlichen Regelungen in einem einzelnen Dokument, die Länge des Dokuments trägt aber nicht zur Übersichtlichkeit bei. Es muss jedoch angemerkt werden, dass auch in anderen Kantonen die gesetzlichen Regelungen nicht als einheitlich eingeschätzt werden:

- So besteht beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft der Bedarf nach mehr Einheitlichkeit im Personalrecht. Im Kanton Basel-Landschaft besteht ein Kompetenzzentrum für die Wahrung der Kohärenz und die Vermeidung von Widersprüchen. Dies wird allerdings als herausfordernd beschrieben, da das Personalwesen im Kanton Basel-Landschaft sowohl durch ein zentrales Personalamt als auch durch die jeweils eigenen Personalabteilungen in den verschiedenen Direktionen geprägt ist.
- Auch im Kanton Aargau bestehen teilweise widersprüchliche Bestimmungen, da Verordnungen organisch gewachsen sind und alte Verordnungen nicht überarbeitet oder gelöscht worden sind. Diese Widersprüche werden im Bereich der Arbeitszeitregelung durch eine Totalrevision angegangen.
- Hingegen gibt die Gesprächspartnerin des Kantons Thurgau an, dass eine hohe Priorität besteht, die Rechtsgrundlage widerspruchsfrei zu halten.

Es scheint in dieser Fragestellung auch einen Zusammenhang zwischen der Regelungsdichte und der Widerspruchsfreiheit zu geben. Je weniger Regelungen existieren, umso einfacher ist es, Widerspruchsfreiheit zu garantieren, was jedoch auch zulasten der Rechtssicherheit respektive der Gleichbehandlung gehen kann. Ein Personalrecht, welches auf einem klassischen Gesetzgebungsverfahren beruht, ist an sich also keine Garantie, dass keine widersprüchlichen Bestimmungen existieren oder die Bestimmungen klar formuliert sind.

2.3.2 Effizienz

Eine effiziente gesetzliche Regelung zeichnet sich dadurch aus, dass gesetzliche Grundlagen innerhalb einer angemessenen Frist angepasst werden können und der Aufwand für die Änderung vertretbar ist. Ein weiterer Aspekt der Effizienz betrifft die Regelungsdichte und die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Akteur/-innen, also ob die Kompetenzen zielführend verteilt sind, sodass Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen.

a) Aufwand für Änderungen

Bei der Beurteilung von Änderungen ist sowohl der Aufwand für Änderungen zu beurteilen wie auch die Einfachheit oder Schwierigkeit, mit der Änderungen angestossen und durchgesetzt werden können. Zudem ist zu bewerten, wie hoch der Aufwand anfallen würde bei einer allfälligen Aufteilung in mehrere GAV. Gemäss der Auftragsbeschreibung sollen folgende Themenfelder beurteilt werden:

- Aufwand (zeitlich und personell) für eine GAV-Änderung im Vergleich zum Aufwand im klassischen Gesetzgebungsverfahren
- Aufwand/Doppelspurigkeit bei einer allfälligen Aufteilung in mehrere GAVs

Für die Schätzung des Aufwands ist auf die Aussagen der Interviewpartner/-innen abgestützt worden. Eine präzise Erhebung der Stunden, die die Personen in die Pflege des GAV investieren, wäre mit unverhältnismässig grossem Aufwand für die beteiligten Personen verbunden und müsste über einen längeren Zeitraum geschehen, je nachdem welche Art von Änderungen durchgeführt werden. Ausserdem müsste dieser zeitliche Aufwand dann in den Vergleichskantonen mit einer klassischen Gesetzgebung ebenfalls erhoben werden. Dieser Aufwand liesse sich ebenfalls nur schwer erheben, da hier sowohl die Verwaltung wie auch die Politik involviert sind. Bei der Beurteilung des Aufwands und dem Vergleich mit der klassischen Gesetzgebung handelt es sich daher um eine qualitative Einschätzung. Auf den Aufwand und die Doppelspurigkeit bei einer allfälligen Aufteilung in mehrere GAV wird im Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** eingegangen.

Analyse der Stärken und Schwächen

- Auf der Seite der Arbeitnehmenden wird als Vorteil des GAV hervorgehoben, dass **Änderungen relativ einfach und direkt angestossen werden** können. Es bedarf keinen langwierigen politischen Prozess, um eine neue Regelung einzuführen. Die

Positionen werden üblicherweise bereits im Vorfeld der GAVKO-Sitzungen abgeholt, sodass in der GAVKO bereits ein ausgearbeiteter Vorschlag präsentiert werden kann. In einem solchen System wird die Durchsetzung von Partikularinteressen erschwert. Hingegen wird vor allem von der Arbeitgebendenseite angegeben, dass je nach Geschäft **Anpassungen durchaus langwierig** sein können. Da der GAV eine hohe Regeldichte aufweist, müssen sich die GAVKO-Mitglieder regelmässig mit Detailabklärungen auseinandersetzen, zu denen sie teilweise kein Vorwissen haben respektive die nicht ihren Bereich betreffen. Es stellt sich die Frage, ob die GAVKO die geeignete Stufe ist, um sämtliche Details des GAV zu regeln oder ob gewisse Aspekte nicht in Form von Weisungen, die das Personalamt erlässt, geregelt werden können.

- Zwar besteht im Besonderen Teil die Möglichkeit, Regelungen für die einzelnen Bereiche zu schaffen, diese Regelungen müssen allerdings auch von sämtlichen GAVKO-Mitgliedern unterstützt werden. Kritisiert wird hier insbesondere von der Arbeitgebendenseite, dass die GAVKO-Mitglieder in **fachfremden Gebieten Regelungen**, die sie nicht betreffen und in denen sie sich nicht auskennen, ausarbeiten können und müssen. Es stellt sich die Frage, inwiefern eine solche Einflussnahme auf Arbeitsbedingungen, die nur einen bestimmten Bereich betreffen, gerechtfertigt ist, insbesondere dann, wenn die Regelung spezifisches Wissen in dem jeweiligen Arbeitsbereich voraussetzt.
- Von einer Mehrheit der GAVKO-Mitglieder wird der **Aufwand für die Vorbereitung und Behandlung der GAVKO-Geschäfte als vertretbar** angesehen.
- Durch die geforderte Einstimmigkeit in der GAVKO für die Unterbreitung von Änderungen an die Vertragspartner, auch für Geschäfte, die im Besonderen Teil geregelt werden und daher nur einen Bereich betreffen, **besteht die Gefahr von Blockaden**. Gerade die Arbeitgebendenseite gibt an, dass gewisse Anliegen gar nicht in die GAVKO getragen werden, da keine Chancen auf Einigung bestehen. Ob ein Anliegen rasch durchgesetzt werden kann, hängt schliesslich auch vom Druck von aussen ab. Während der Coronapandemie beispielsweise konnten rasch Regelungen zum Homeoffice gefunden werden (wie allerdings auch in anderen Kantonen).

Beurteilung Aufwand für Bewirtschaftung

Die Wahrnehmung, wie gross der zeitliche Aufwand für GAV-Änderungen ausfällt, unterscheidet sich zwischen Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenseite. Die Arbeitnehmendenseite gibt an, dass die Aufwände oftmals gering ausfallen, und Änderungen zeitnahe umgesetzt werden können. Die Arbeitgebendenseite hingegen verweist öfters auf Blockaden, die rasche Lösungen und ein Reagieren auf Markbedürfnisse verhindern. Die Kombination, dass GAV-Änderungen auf Einstimmigkeit in der GAVKO beruhen müssen, damit diese den Vertragspartner unterbreitet werden, und dass Vertretungen aller drei Bereiche zustimmen müssen, führt dazu, dass im solothurnischen System viele Vetospieler (d.h. Akteure, deren Zustimmung

erforderlich ist) für Anpassungen im Personalrecht vorhanden sind und somit eine Änderung des Status Quo erschwert werden kann. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass sich zu einigen Thematiken, auch mit dem Einsatz von Arbeitsgruppen, keine Lösungen gefunden werden konnten. Hinzu kommen beim Personalamt Aufwände für die konkrete Ausarbeitung von Änderungen damit diese der GAVKO vorgelegt werden können. Der Aufwand für die Bewirtschaftung des GAV fällt somit vor allem auch beim Personalamt an.

Generell scheint es sowohl im klassischen Gesetzgebungsprozess wie auch bei GAV-Änderungen so zu sein, dass auf Druck von aussen in jedem Fall schneller reagiert werden kann. Wenn Anpassungen aufgrund von nationaler Gesetzgebung (beispielsweise Vaterschaftsurlaub) oder äusseren Umständen wie die Coronapandemie erfolgen müssen, hat sich gezeigt, dass diese Anpassungen im GAV-System des Kantons Solothurn relativ rasch und auch auf dem Zirkularweg vorgenommen werden können; dies ist aber bei einem Personalrecht, welches auf gesetzlichen Grundlagen beruht, nicht anders.

Inwiefern der zeitliche Aufwand bei einem GAV geringer oder höher ausfällt als in der klassischen Gesetzgebung, hängt davon ab, auf welcher Gesetzesstufe die Regelungen angesiedelt sind und welche Kompetenzen der Legislative, Exekutive und Verwaltung zugeteilt werden. Im Kanton Aargau hat der Regierungsrat bewusst einen relativ grossen Handlungsspielraum und viele personelle Bestimmungen sind auf der Stufe Verordnung geregelt. Änderungen, die schnell erfolgen müssen, können per Dekret erlassen werden. Ein Beispiel dazu ist die Einführung des Vaterschaftsurlaubs.

- Die Festlegung der Löhne erfolgt im Kanton Aargau durch den Grossen Rat und mittels Dekrets. Für Anpassungen auf Verordnungsstufe wird mit mindestens einem Jahr gerechnet von der Idee bis zur Anpassung. Zuerst wird ein Bericht erstellt, der in einem Mitberichtsverfahren an die Personalverantwortlichen in den Departementen und die Sozialpartner geht, danach erfolgt die Diskussion im Regierungsrat.
- Im Kanton Basel-Landschaft wird die Personalpolitik durch den Regierungsrat festgelegt, sofern diese nicht in Gesetzen oder Dekreten formuliert ist. Der Landrat (Parlament) beschliesst jährlich über die Teuerung via Dekret. Auf dieser Ebene werden auch Einreihungsfragen und Lohnzulagen geregelt. Für Änderungen auf Verordnungsstufe wird mit mindestens drei Monaten gerechnet, auch hier gibt es ein Mitberichtsverfahren, in dem die Sozialpartner miteinbezogen werden, bevor es zu einem Regierungsratsbeschluss kommt.
- Der Kanton Thurgau zeichnet sich durch wenige Gesetze und Verordnungen an. Das Kantonsparlament wird nur bei Besoldungsfragen involviert, die restlichen Bestimmungen fallen in die Kompetenz des Regierungsrats, dieser erlässt auch Weisungen. Die Anpassungen der rechtlichen Grundlagen werden als flexibel wahrgenommen. Es finden standardmässig jährliche Revisionen statt, in denen neue Bedürfnisse aufgenommen werden; hier werden auch die Sozialpartner miteinbezogen.

Insgesamt kann nicht abschliessend festgestellt werden, in welchem System die Durchlaufzeit und der Aufwand am geringsten ausfällt. Dies hängt von der Art der Anpassung ab und auf welcher Stufe die Regelung angesiedelt ist. Auf Stufe der Weisung und Dekrete können Anpassungen schneller durchgebracht werden. Schliesslich kann aber festgestellt werden, dass

in einem Personalwesen im herkömmlichen Sinne Blockaden weniger wahrscheinlich sind, was allerdings auch zulasten des Mitbestimmungsrechts von bestimmten Gruppen gehen kann.

Im Vergleich zu einer klassischen Gesetzgebung fällt bei einer GAV-Lösung der Aufwand für die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern an. Dieser Aufwand fällt bei der klassischen Gesetzgebung in weniger grossem Ausmass an. Allerdings hängt der Aufwand vom Grad des Mitwirkungsrechts ab. Hinzu kommt auch der Aufwand für die Ausarbeitung von Vorschlägen und Anregungen, der häufig bei den Personalämtern anfällt sowie in den politischen Gremien. Aus diesem Grund kann der Aufwand zwischen den verschiedenen Systemen nicht direkt verglichen werden.

b) Regelungsdichte

Die Regelungsdichte bezieht sich auf die Menge und Detailliertheit der gesetzlichen Vorschriften. Im Rahmen der Überprüfung des Personalrechts soll beurteilt werden, wie hoch die Regelungsdichte auf Stufe Verordnung und auf Stufe Weisung ausfällt und ob Regelungen stufengerecht ausgearbeitet werden. Dazu sind im Auftrag zur Überprüfung des Personalrechts zwei Aspekte festgehalten worden:

- Wie hoch ist die Regelungsdichte auf Stufe Verordnung (RR, Sozialpartnerschaft) und auf Stufe Weisung (PA) verglichen mit anderen Kantonen? Oder anders ausgedrückt: Werden Regelungen stufengerecht ausgearbeitet und wie machen es andere Kantone?
- Regelungsdichte auf Stufe Weisungsrecht PA

Analyse der Stärken und Schwächen

- Vor allem nach dem Empfinden der Arbeitgebendenseite herrscht im GAV eine **hohe Regelungsdichte**. Die meisten Regelungen werden im GAV festgehalten, Weisungen existieren nur wenige. Die meisten Regelungen werden somit sozialpartnerschaftlich in der GAVKO ausgearbeitet. Während vor allem die Arbeitnehmendenseite dies als die richtige Stufe ansieht, um Regelungen auszuarbeiten und den Vorteil der Rechtssicherheit betont, stellt sich bei der Arbeitnehmendenseite die Frage der Effizienz, wenn sich die GAVKO-Mitglieder mit vielen Details auseinandersetzen müssen (siehe Kapitel 2.3.2 a). Aus ihrer Sicht werden die Regelungen eher nicht stufengerecht ausgearbeitet.
- Das **Weisungsrecht des Personalamts ist faktisch inexistent**. Da im GAV viele Details geregelt sind, besteht faktisch kein Bedarf nach Weisungen des Personalamts. Die Rolle des Personalamts ist daher unklar. Zwar ist dieses für Fragen zum GAV zuständig und somit für dessen Bewirtschaftung, faktisch hat das Personalamt aber keine Entscheidungskompetenzen und wenig Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung von Regelungen, ausserhalb seiner Vertretung in der GAVKO.

Beurteilung Regelungsdichte

Die Regelungsdichte im GAV des Kantons Solothurn wird von der Arbeitgebendenseite als hoch empfunden. Diese ist der Meinung, dass der GAV viele Details regelt und somit die Kompetenzen der anderen Akteure einschränkt. Neben dem GAV existieren nur wenige Weisungen, die vom Personalamt erlassen worden sind. Eine hohe Regelungsdichte kann sich zwar vorteilhaft auf die Gleichbehandlung der Mitarbeitenden auswirken, da wenig Interpretationsspielraum besteht. Allerdings besteht bei einer hohen Regelungsdichte auch die Gefahr, dass Regelungen einander widersprechen, wenn bei Änderungen die Konsistenz mit anderen Regelungen oder rechtlichen Grundlagen nicht genügend geprüft wird. Im Kontext des GAV führt die hohe Regelungsdichte dazu, dass sich die Mitglieder der GAVKO mit vielen Details beschäftigen müssen, zu denen sie nicht immer die inhaltlichen Kenntnisse verfügen, was sich negativ auf die Effizienz bei der Ausarbeitung von Regelungen auswirken kann.

Die Regelungen im GAV sind in den meisten anderen Kantonen mit einem herkömmlichen Personalrecht auf Stufe Verordnung oder Weisung angesiedelt.

- Im Kantonsvergleich weist der Kanton Basel-Landschaft ebenfalls eine hohe Regelungsdichte auf. Die Gesprächspartnerin gibt an, dass Bemühungen bestehen, die Regelungsdichte angemessen zu gestalten und Regelungen nur dort zu erlassen, wo sie notwendig sind. Im Personalgesetz sind die Grundsätze der Personalpolitik festgehalten sowie die Grundzüge des Arbeitsverhältnisses wie Anstellung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Rechte und Pflichten der Mitarbeitenden geregelt und somit ähnliche Aspekte regelt wie das Staatspersonalgesetz im Kanton Solothurn. Ergänzend dazu besteht ein Dekret, das vom Landrat (Parlament) erlassen wird, in dem vor allem das Lohnwesen geregelt ist sowie eine Personalverordnung, erlassen vom Regierungsrat, die Ausbildung und Personalentwicklung sowie Ferien und Urlaubsansprüche regelt. Daneben existieren sieben weitere Verordnungen zu spezifischen Themen.¹⁰ Das Personalamt sorgt mit entsprechenden Weisungen für eine einheitliche Anwendung und erarbeitet auch die Grundlagen der Personalpolitik. Die verschiedenen Direktionen haben jedoch ihre eigenen Personalabteilungen und damit einen gewissen Spielraum bei der Einreihung von Stellen.
- Auch im Kanton Aargau existieren viele Regelungen auf tiefer Stufe, es besteht jedoch gemäss der Gesprächspartnerin die Tendenz, mehr Verantwortung auf die Führungsebene zu verlagern und so Regelungen zu reduzieren, die nicht umgesetzt werden können. Zentral für die Personalpolitik ist das Personalgesetz, das vom Grossen Rat (Parlament) beschlossen wird, und die Personal- und Lohnverordnung, erlassen vom Regierungsrat. Gemäss der Gesprächspartnerin ist das Personalgesetz so konzipiert worden, dass bewusst nicht viele Details geregelt werden und dem Regierungsrat einen grossen Handlungsspielraum gelassen wird. Das Gesetz regelt ähnlich Bereiche wie das Staatspersonalgesetz im Kanton Solothurn und das Personalgesetz im Kanton Basel-Landschaft. Gemäss der Gesprächspartnerin sind die Verordnungen organisch gewachsen und widersprechen sich teilweise. Im Bereich der Arbeitszeitregelung sei eine Totalrevision notwendig.

¹⁰ Personalamt Kanton Solothurn (2023)

- Der Kanton Thurgau zeichnet sich im Vergleich mit den anderen drei Kantonen durch eine eher tiefe Regelungsdichte aus, die personalrechtlichen Grundlagen sind auf Verordnungsstufe und in Reglementen geregelt dies ermöglicht gemäss dem Gesprächspartner eine flexible Anpassung. Die Ämter verfügen über eigene Personaldienste, die eigene Entscheide treffen, dienstrechtliche Entscheide oder Vereinbarungen müssen jedoch vorgängig durch das Personalamt bewilligt werden; dieses berät bezüglich der Rechtmässigkeit und unterstützt die Führungspersonen, hat jedoch keine Entscheidungs- oder Weisungskompetenz.

Im Vergleich zu den anderen Kantonen ist das Weisungsrecht des Personalamts im Kanton Solothurn faktisch inexistent. Dies hat damit zu tun, dass die Regelungen im GAV sehr umfassend sind und somit keinen Raum für Weisungen lassen. Nimmt die Regelungsdichte im GAV ab, würde dies der Bedarf an Weisungen erhöhen, dies würde die Kompetenzen von der GAVKO hin zum Personalamt verschieben. Eine solche Verschiebung der Kompetenzen könnte zu einer Erhöhung der Effizienz beitragen, indem sich die GAVKO nicht mehr mit allen Details beschäftigen müsste und das Personalamt bei der Ausarbeitung von Weisungen auch die Kohärenz und Widerspruchsfreiheit mit anderen rechtlichen Grundlagen prüfen kann. Dies würde insgesamt nicht zwingend die Regelungsdichte im Personalrecht reduzieren, sondern die Regelungsdichte im GAV. Es ist im Hinblick auf die Effizienz nicht die Regelungsdichte, die per se eine Herausforderung darstellt, diese ist mit den Kantonen Basel-Landschaft und Aargau vergleichbar, sondern die Stufe, auf der Regelungen ausgearbeitet werden. Da die Regelungen im Kanton Solothurn weitgehend im GAV festgehalten sind und Änderungen durch die GAVKO ausgearbeitet werden müssen, hat dies zur Folge, dass sich ein grosser Personenkreis mit vielen Details auseinandersetzen muss.

2.3.3 Innovationskraft

a) Anzahl Änderungen und Einfluss auf die Arbeitgeberattraktivität

Insgesamt sind am GAV seit dessen Einführung im Jahr 2005 73 Änderungen zustande gekommen.¹¹ Der Bericht des Finanzdepartements aus dem Jahr 2022 listet die Änderungen am GAV auf und unterteilt diese in verschiedene Kategorien. Für den vorliegenden Bericht ist diese Unterteilung aktualisiert und beurteilt worden, ob die Änderungen eher Vorteile für die Arbeitnehmenden- oder Arbeitgebendenseite bringen.¹²

Anzahl der Änderungen und Einfluss auf Arbeitgeberattraktivität

Im Bericht des Finanzdepartements werden die Revisionsarbeiten bis und mit Ende 2021 analysiert. Aus dieser Analyse ist zu entnehmen, dass weniger als die Hälfte der Revisionsarbeiten als echte Entwicklungen einzustufen sind. Ein Drittel der Revisionsgeschäfte erfolgte im Zuge von Reinigungsarbeiten oder als Nachführungen von anderen Revisionsgeschäften, ein

¹¹ Gesetzessammlung Kanton Solothurn: https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/126.3/changes

¹² Finanzdepartement des Kantons Solothurn (2022)

Fünftel betrifft Anpassungen im Einreichungsplan. Von den Revisionsgeschäften, die als Weiterentwicklung eingestuft werden können, gehen zwei Drittel auf Anträge der Arbeitgebenden-seite und ein Drittel auf Anträge der Arbeitnehmendenseite zurück. Dies zeigt, dass es für beide Seiten möglich ist, Anpassungen am GAV vorzunehmen.

Die Analyse der neusten Änderungen, ab Ende 2021 bis April 2024 zeigen, dass fast die Hälfte der Änderungen spezifische Berufsgruppen betreffen. In vielen Fällen sind die Anpassungen nicht als inhaltliche Weiterentwicklungen einzustufen, sondern als Präzisierungen der Bestimmungen oder Anpassungen im Wortlaut. Es ist festzuhalten, dass in der Tendenz die Anpassungen eher arbeitnehmendenfreundlich sind, viele Anpassungen lassen sich jedoch nicht als vorteilhafter für die eine oder andere Seite bezeichnen.

Neben der Analyse der Änderungen ist die Innovationskraft des GAV auch danach beurteilt worden, inwiefern der GAV flexibel auf Änderungen und Bedürfnisse des Marktes reagieren kann und ob auch grundlegende Anpassungen vorgenommen werden können.

Analyse der Stärken und Schwächen

- Aus Sicht der Arbeitnehmendenseite können im **GAV Änderungen einfach anges-tossen werden**. Die Bedürfnisse der Mitarbeitenden können unmittelbar durch die jeweiligen Personalverbände aufgenommen werden und in die GAVKO eingebracht werden.
- Wie bereits im Bericht von Prof. Pärli festgestellt, sind die Regelungen des GAV in der Tendenz **arbeitnehmendenfreundlich**, die Interessen beider Seiten sind aber laut den Gesprächspartnern angemessen reflektiert. Der Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass gerade die Entlohnung von Pflegepersonal und der Lehrerschaft höher ausfällt als in anderen Kantonen. Gemäss Angaben der soH liegt die Entlohnung des Spitalpersonals im Kanton Solothurn 5% oberhalb des schweizweiten Durchschnitts, dies zeigt sich aus dem jährlichen Lohnvergleich von Perinnova. Die soH gibt allerdings an, dass die hohen Löhne zu einer finanziellen Belastung führen.
- Die Analyse der Änderungen zeigen, dass zwar Anpassungen vorgenommen werden, diese aber jeweils einzelne Regelungen betreffen. Zu **umfassenden Anpassungen ist es in den letzten 20 Jahren nicht gekommen**. Dies widerspiegelt sich auch in der Tatsache, dass der GAV seit seiner Einführung nie grundsätzlich neu verhandelt worden ist. Die vorgenommenen Anpassungen beziehen sich auf einzelne Regelungen, es sind aber nie ganze Bereiche komplett neu überarbeitet worden.
- Durch die geforderte Einstimmigkeit in der GAVKO für die Unterbreitung von Änderungen an die Vertragspartner können **Änderungen auch blockiert** werden, was hindernd für Innovationen sein kann. Teilweise führt dies zu «Päcklibildung», indem mehrere unabhängige Themen in Abhängigkeit voneinander diskutiert werden. Nicht in allen drei Bereichen sind die gleichen Innovationen und in der Folge Anpassungen notwendig und teilweise bestehen auch sich widersprechende Interessen. Als

Beispiel wird hier das Bedürfnis nach mehr Ferientagen in Spital und Verwaltung angeführt, während die Lehrerschaft von einer solchen Erhöhung des Ferienanspruchs wenig Bedürfnis hat.

Insbesondere die soH gibt an, dass sie mit dem aktuellen GAV nicht auf Marktbedürfnisse reagieren kann und auch keine neuen Modelle, z.B. bei der Ausgestaltung der Schichtarbeit in der Pflege, ausprobieren und anwenden kann. Es ist nicht nur die Entlohnung, die zu attraktiven Arbeitsbedingungen beiträgt, sondern auch andere Aspekte, die zu einem guten Arbeitsklima und einer effizienten Bewältigung der Arbeitslast beitragen.

Beurteilung Änderungen und Innovationskraft

Bei der Weiterentwicklung des GAV besteht eine gewisse Pfadabhängigkeit. Bei der Entstehung des GAV sind mehrheitlich die bestehenden Regelungen aus Gesetzen und Verordnungen übernommen worden, ohne grosse inhaltliche Überarbeitungen. Diese Pfadabhängigkeit wird dadurch verstärkt, dass die Unterbreitung von GAV-Änderungen an die Vertragspartner einer Einstimmigkeit in der GAVKO bedürfen, was Blockaden begünstigt. Grundsätzlich führt ein Vorhandensein von vielen Vetopunkten, wie das beim GAV im Kanton Solothurn der Fall ist, dazu dass Änderungen des Status Quo und somit auch innovative Ansätze schwieriger durchzusetzen sind.¹³

Im Gegensatz dazu können Änderungswünsche direkt in die GAVKO eingebracht werden und Anpassungen können rasch erfolgen, wenn ein Konsens besteht. Gemäss Aussagen der Gesprächspartner schneller als in anderen Systemen, die mehr Vorlaufzeit für Änderungen, auch auf Stufe Weisungen, brauchen. Die bisher vorgenommenen Änderungen sind zwar mehrheitlich arbeitnehmendenfreundlich, es ist jedoch auch zu Anpassungen gekommen, die als arbeitgebendenfreundlich bezeichnet werden können. Es ist festzuhalten, dass in den letzten 20 Jahren keine umfassenden Revisionen vorgenommen worden sind und dies im bestehenden System auch nicht vorgesehen ist. Im Kantonsvergleich zeigt sich, dass die Kantone mit tieferer Regelungsdichte angeben, dass sie dies bewusst gewählt haben, um flexibel reagieren zu können. Dort wo die Regelungsdichte hoch ist, wird die Flexibilität eher als Herausforderung gesehen.

b) Merkmale eines attraktiven Personalrechts

In diesem Abschnitt wird das Solothurner Personalrecht hinsichtlich der Merkmale eines attraktiven Personalrechts beurteilt. Um eine solche Beurteilung vornehmen zu können, müssen zuerst die Merkmale eines attraktiven Personalrechts definiert werden. Darüber hinaus sind nicht nur rechtliche Regelungen relevant, sondern auch, wie das Personalmanagement umgesetzt wird.

¹³ Tsebelis, George (1995) Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicameralism and Multipartism. British Journal of Political Science, 25, 289-326.

Ein attraktives Personalrecht respektive Personalmanagement zeichnet sich laut Forschung durch folgende Merkmale aus:

- Gleichbehandlung und Transparenz: Es sollte gewährleistet sein, dass Mitarbeitenden mit gleichen Qualifikationen und Funktionen gleichbehandelt werden. Auch sollen klare Richtlinien bezüglich HR-Prozessen, wie zum Beispiel bei der Leistungsbeurteilung oder Beförderungen, gelten.¹⁴
- Marktkonforme Vergütungen und Leistungen sind wichtige Merkmale eines attraktiven Personalrechts.¹⁵
- Weitere Leistungen: Möglichkeiten zu Homeoffice und flexiblen Arbeitszeiten sowie Sozialleistungen sind wichtige Merkmale eines attraktiven Personalrecht. Daneben spielen auch Regelungen, die eine ausgeglichene Work-Life-Balance begünstigen sowie die Gesundheitsförderung eine wichtige Rolle.¹⁶
- Entwicklungsmöglichkeiten und Berücksichtigung der Bedürfnisse der Mitarbeitenden: Die Mitarbeitenden sollten die Gelegenheit zur beruflichen Weiterentwicklung haben sowie die Möglichkeit, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.¹⁷

Die aufgezählten Merkmale müssen oder können nicht in jedem Fall ausschliesslich durch das Personalrecht abgedeckt werden, sondern sind auf der Ebene des Personalmanagement angesiedelt. Das Personalrecht sollte allerdings die Grundlage dafür bieten, dass diese Aspekte umgesetzt werden können.

Analyse der Stärken und Schwächen

	<ul style="list-style-type: none"> • Die Gesprächspartner auf Seite der Personalverbände schätzen die Gleichbehandlung und Transparenz des aktuellen Personalrechts im Kanton Solothurn als hoch ein. Die Richtlinien zur Beurteilung und Entlohnung der Mitarbeitenden sind klar und transparent kommuniziert.
	<ul style="list-style-type: none"> • Durch die GAV-Lösung haben die Mitarbeitenden die Möglichkeit, sich über ihre Verbände direkter als in anderen Kantonen in die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen einzubringen, da die Personalverbände im Vergleich zu anderen Kantonen ein starkes Mitsprecherecht haben. Was von der Arbeitnehmenseite als Vorteil betont wird.
	<ul style="list-style-type: none"> • Inwiefern der GAV weitere Merkmale zu attraktiven Arbeitsbedingungen enthält, ist von der jeweiligen Thematik und auch dem äusseren Druck abhängig. Die Regelungen zum Homeoffice beispielsweise sind dank Corona ausgeweitet worden und diejenigen zum Vaterschaftsurlaub aufgrund der nationalen Regelung.

¹⁴ Colquitt; Zipay (2015); Ko; Hur (2014)

¹⁵ Iqbal; Guohao; Akhtar (2017)

¹⁶ Iqbal; Guohao; Akhtar (2017); John (2017); Mee Choo; Desa; Abu Hassan Asaari (2016)

¹⁷ Jehanzeb; Bashir (2013)

- Vor allem aus dem Spitalbereich kommt die Rückmeldung, dass der GAV ein zu enges Korsett bildet, das verhindert, dass die Arbeitsbedingungen rasch an sich verändernde Marktbedingungen angepasst werden können.
- Zwar fallen die Löhne in gewissen Bereichen im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittlich hoch aus. Von den Gesprächspartnern auf der Arbeitgebendenseite wird aber angegeben, dass insbesondere im Kaderbereich die Löhne unterdurchschnittlich ausfallen. Dies wird auch durch einen Lohnvergleich durch die Firma Perinova bestätigt. Dies führe dazu, dass die Gewinnung von Mitarbeitenden für diese Positionen schwierig sei.
- Die **Arbeitsbedingungen** im Kanton Solothurn werden als **attraktiv** beurteilt. Vor allem die Arbeitnehmendenseite betont, dass der GAV ein Garant für gute Arbeitsbedingungen ist und dazu beiträgt, dass der Kanton Solothurn als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen wird. Der Vergleich von konkreten Regelungen zu den Anstellungsbedingungen zeigt, dass die Anstellungsbedingungen im Kanton Solothurn weitgehend mit denjenigen der Vergleichskantone vergleichbar sind.

Beurteilung attraktives Personalrecht

Bei der Arbeitgeberattraktivität kommt es nicht nur auf das Personalrecht an, sondern auch auf das Personalmanagement und die Entwicklungsmöglichkeiten für die Mitarbeitenden. Beurteilt man das Personalrecht des Kantons Solothurn an den oben aufgeführten Merkmalen, stellen vor allem die Personalverbände fest, dass durch den GAV eine hohe Gleichbehandlung und Transparenz herrscht. Insgesamt sind die Arbeitsbedingungen aber im Kanton Solothurn mit denjenigen der Vergleichskantone vergleichbar. Ein herkömmliches Personalrecht basierend auf Gesetzen und entsprechenden Verordnungen scheint also nicht per se zu unattraktiveren Arbeitsbedingungen zu führen.

Im Kanton Solothurn wird die Entlohnung beim Pflegepersonal und der Lehrerschaft als überdurchschnittlich hoch bewertet. Gerade bei der Lehrerschaft hat der GAV den Vorteil, dass die Lehrpersonen unabhängig von der Gemeinde, bei der sie angestellt sind, den gleichen Lohn erhalten, was auch für die Gemeinden den Vorteil hat, dass sie innerhalb des Kantons nicht gegenseitig in Lohnkonkurrenz stehen. Allerdings haben auch die Vergleichskantone auf kantonaler Stufe Regelungen erlassen, die für alle Lehrpersonen gelten, auch wenn diese bei den Gemeinden angestellt sind (siehe Kapitel 2.3.1b). Herausforderungen finden sich in der Leistungsbeurteilung der Mitarbeitenden und somit indirekt im Lohnsystem. Da viele Mitarbeitenden bereits die höchste Lohnklasse erreicht haben, sind Leistungsbeurteilungen nicht mehr lohnrelevant. Es ist allerdings eine Überprüfung des Lohnsystems geplant, in der dieses Defizit adressiert werden soll. Eine Schwäche zeigt sich insbesondere bei der Entlohnung von Kaderpersonen, hier schneidet der Kanton Solothurn im Lohnvergleich unterdurchschnittlich ab, was es schwierig macht, für diese Positionen Mitarbeitende zu rekrutieren. Es ist im Rahmen des GAV schwieriger, für bestimmte Personengruppen Ausnahmeregelungen zu treffen. Allerdings gelten auch in den Vergleichskantonen viele Regelungen für sämtliche Mitarbeitende der

Verwaltung. Zwar bestehen in den Vergleichskantonen, insbesondere im Kanton Aargau, Möglichkeiten, bestimmte Mitarbeitende in Erlassen abweichende oder ergänzende Regelungen zu erlassen, die Gleichbehandlung bei öffentlich-rechtlichen Anstellungen lassen aber auch hier keine grossen Abweichungen in den Anstellungsbedingungen zu.

Die weiteren Leistungen, die einen attraktiven Arbeitgeber ausmachen, müssen bereichsspezifisch beurteilt werden. Hier zeigt sich auch eine potenzielle Schwäche eines GAV, der der Heterogenität der Arbeitsbedingungen in drei unterschiedlichen Bereichen gerecht werden muss. Widersprechen sich hier die Interessen, können Regelungen, die für einen Bereich attraktiv sind, aber nicht für einen anderen, nicht immer durchgesetzt werden. Dies ist zum Beispiel der Fall bei der Erhöhung der Ferientage für das Personal der Verwaltung und der soH, welche für die Lehrerschaft keinen Vorteil bringt. Als weiteres Beispiel lässt sich die Regelung für die Umkleidezeit der soH anbringen; hier hat es lange gedauert, bis man sich auf eine Lösung einigen konnte.

Neben dem Personalrecht sind auch weitere Instrumente notwendig, um eine hohe Arbeitgeberattraktivität zu erreichen. Der Kanton Solothurn wie auch die meisten Vergleichskantone haben dazu eine HR-Strategie ausgearbeitet. Der Kanton Aargau verfügt über eine HR-Strategie, im Kanton Basel-Landschaft existiert eine Strategielandkarte. In beiden Vergleichskantonen ist ein wichtiges Ziel, dass sich der Kanton als wertschätzender, attraktiver und vorbildlicher Arbeitgeber positioniert. Um eine hohe Arbeitgeberattraktivität zu erreichen, ist es wichtig, regelmässig zu reflektieren, welche Massnahmen ausserhalb des Personalrechts getroffen werden können, um die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber beizubehalten und zu erhöhen. Der Kanton Solothurn hat sich im Rahmen der Erarbeitung der HR-Strategie mit diesen Themen auseinandergesetzt.

2.4 Chancen und Risiken im aktuellen Personalrecht

Bei der Beurteilung der Chancen und Risiken sind immer die externen Gegebenheiten und Rahmenbedingungen zu beachten. Es geht darum, zu beurteilen, wie sich die Stärken und Schwächen der aktuellen GAV-Lösung auf den Umgang mit externen Faktoren auswirken respektive wie und ob mit der aktuellen GAV-Lösung im Personalrecht auf diese reagiert werden kann. Als externe Einflussfaktoren gelten sowohl Einflüsse, die sich aus den Gegebenheiten aus dem Arbeitsmarkt ergeben, wie auch solche, die aus politischen Forderungen oder aus der finanziellen Lage des Kantons entstehen.

Durch den GAV am Puls der Mitarbeitenden



Ein Vorteil des GAV, der vor allem von der Seite der Arbeitnehmenden hervorgehoben wird, ist die hohe Gleichbehandlung der Mitarbeitenden und dass deren Anliegen über die Personalverbände direkt einbezogen werden können. Die Arbeitsbedingungen werden generell als gut eingeschätzt. Diese guten Arbeitsbedingungen, die laut den Gesprächspartnern auch dank der aktuellen GAV-Lösung erreicht werden konnten, stellen für den Kanton eine Chance dar, trotz des aktuellen

Fachkräftemangels geeignetes Personal rekrutieren zu können. Der relativ direkte Einbezug der Mitarbeitenden bietet die Chance, dass deren Bedürfnisse bekannt sind und direkt im Personalrecht verankert werden können. Die aktuellen und potenziellen Mitarbeitenden sind Teil des Marktes und es ist daher zielführend, deren Bedürfnisse regelmässig abzuholen, um sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren.

Gefahr von Blockaden



Auf der anderen Seite ist zu erwähnen, dass die aktuellen Mechanismen zur Änderung von GAV-Bestimmungen und der Weiterentwicklung des GAV sowie die Tatsache, dass drei Bereiche mit dem gleichen GAV abgedeckt werden, das Risiko von Blockaden mit sich bringt. Da alle Mitglieder der GAVKO mit Anpassungen einverstanden sein müssen, damit diese den Vertragspartner vorgelegt werden, können einzelne Mitglieder Änderungen blockieren. Dies ist vor allem relevant, wenn Änderungen nur in einem bestimmten Bereich notwendig sind und diese in einem gegensätzlichen Interesse zu einem anderen Bereich bestehen. Insbesondere die Arbeitgebendenseite gibt an, dass für sie durch die aktuelle GAV-Lösung das Risiko besteht, nicht angemessen auf die Bedürfnisse des Marktes reagieren zu können und durch den GAV zu stark eingeschränkt zu sein.

Reaktion auf Marktbedürfnisse



Ob insgesamt im aktuellem Personalrecht mit einer GAV-Lösung besser als in anderen Systemen auf Marktbedürfnisse reagiert werden kann, hängt von der Flexibilität anderer Systeme ab. Auch in einem herkömmlichen Personalrecht mit Gesetzen und entsprechenden Verordnungen und Weisungen können Änderungen langwierig sein, je nachdem, wie dieser Prozess ausgestaltet ist und welche Stelle über welche Kompetenzen verfügt. Schliesslich kommt es in beiden Systemen darauf an, wie stark der äussere Druck für Veränderungen ist. In anderen Systemen ist die Gefahr von Blockaden etwas geringer, allerdings gibt es dafür weniger Rückkopplung an die Bedürfnisse der Mitarbeitenden. Es ist zu sagen, dass auch in anderen Systemen Arbeitgebende an gesetzliche Grundlagen gebunden sind. Gerade bei der Möglichkeit von Kündigungen, die vor allem von der Seite des Spitalbereichs als einschränkend empfunden wird, ist darauf hinzuweisen, dass bei öffentlich-rechtlichen Regelungen diese Einschränkungen weiterhin bestehen würden, bei privatrechtlichen Regelungen kommt es auf die vereinbarten Regelungen an. Hier ist bei der Aushandlung eines privatrechtlichen GAV zwischen Spital und den Sozialpartnern mehr Flexibilität zu erwarten, da nur die betroffenen Parteien ihr Einverständnis geben müssen. Die soH gibt an, dass für sie durch die Bestimmungen des aktuellen GAV das Risiko einer finanziellen Schieflage besteht, da die Entlohnung der Mitarbeitenden automatisiert erfolgt und die finanzielle Lage der soH nicht mitberücksichtigt wird.

Stabilität gegenüber äusseren Einflüssen



Die aktuelle GAV-Lösung und die Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren bieten die Chance, Arbeitsbedingungen unabhängig von politischen Gegebenheiten zu bestimmen. Durch die Rolle der GAVKO ist klar ersichtlich, welche Parteien Änderungen am GAV ausarbeiten und somit beeinflussen können, und Partikularinteressen lassen sich nur schwer durchsetzen. Dies führt dazu, dass eine gewisse Stabilität und Kontinuität in den Arbeitsbedingungen in der kantonalen Verwaltung, dem Spitalbereich und der Lehrerschaft besteht. Allerdings besteht durch die aktuelle Kompetenzverteilung auch die Gefahr, dass die politische Legitimität angezweifelt werden kann. Dadurch, dass die GAVKO über relativ weitreichende Kompetenzen bei GAV-Änderungen verfügt, haben andere Akteure wenig Mitbestimmungsrecht. Insbesondere ein Gesprächspartner sieht die Tatsache kritisch, dass der Legislative ihre Einflussmöglichkeiten grösstenteils entzogen werden. Dadurch besteht das Risiko, dass die externe politische Validation nicht gegeben ist. Die aktuelle Kompetenzverteilung hat zur Folge, dass die Legislative auf Basis des Staatspersonalgesetz Regelungen im GAV übersteuert, ohne dass dafür die nötigen Kompetenzen bestehen.

Gefahr der Pfadabhängigkeit



Durch die Kombination aus der geforderten Einstimmigkeit in der GAVKO für GAV-Änderungen und der Tatsache, dass im GAV viele Details geregelt sind, besteht die Gefahr, dass grundlegende Anpassungen im Personalrecht verhindert werden. Durch die umfassende Regelung im GAV müssen bei grundlegenden Anpassungen viele Bestimmungen angepasst respektive neu ausgehandelt werden müssten. Dies kann den Willen, grundlegende Anpassungen vorzunehmen, reduzieren. Es ist einfacher, Änderungen in die bestehende Struktur des GAV zu integrieren, welche so immer weiter organisch wächst. Dies beinhaltet die Gefahr, dass die Regelungen inkonsistent und das Werk des GAV an Übersichtlichkeit verliert.

Eigendynamik ohne externe Validation



Dadurch, dass die GAVKO über relativ weitreichende Kompetenzen bei GAV-Änderungen verfügt, haben andere Akteure wenig Mitbestimmungsrecht. Insbesondere die Legislative sieht sich ihren Einflussmöglichkeiten entzogen. Zwar kann der Regierungsrat Aufträge an die GAVKO vergeben, ob diese aber dann umgesetzt werden, ist damit nicht garantiert. Dadurch besteht das Risiko, dass die externe politische Validation nicht gegeben ist. Wird die Haltung der Bevölkerung, die schliesslich über Steuergelder die Verwaltung und Lehrerschaft mitfinanziert, nicht berücksichtigt, besteht die Gefahr, dass sich diese nicht mit der Verwaltung identifiziert.

Im Vergleich zur klassischen Gesetzgebung ist das aktuelle Personalrecht im Kanton Solothurn weniger direkt politischen Einflüssen ausgesetzt. Dies bietet die

Chance, Stabilität und Kontinuität in das Personalrecht zu bringen. Allerdings muss gesagt werden, dass auch in den Vergleichskantonen mit einem herkömmlichen Personalrecht nicht ständig grundlegende Änderungen vorgenommen werden und auch hier Verordnungen organisch gewachsen sind und eine Pfadabhängigkeit besteht. Das Risiko, welches speziell im Kanton Solothurn besteht, und in den Vergleichskantonen so nicht zu finden ist, ist, dass die politische Validation fehlt und so das Risiko besteht, dass das System von aussen in Frage gestellt werden kann.

2.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Personalverbände nehmen im Kanton Solothurn bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung des GAV eine starke Rolle ein. Durch die Funktionsweise und Zusammensetzung der GAVKO, die für die Ausarbeitung von Änderungen des GAV zuständig ist, ist die Bestimmung der Arbeitsbedingungen im Kanton Solothurn stark entpolitisiert. Insbesondere die Arbeitnehmenseite gibt an, dass durch den GAV das Gleichbehandlungsgebot stark gewichtet wird. Ausserdem ermöglicht die Funktionsweise der GAVKO aus ihrer Sicht ein direktes Einbringen der Anliegen von Mitarbeitenden, wodurch garantiert ist, dass die Arbeitsbedingungen den Bedürfnissen der Mitarbeitenden entsprechen. Im Kantonsvergleich zeichnet sich der Kanton Solothurn dann auch durch eine starke Sozialpartnerschaft aus, im Sinne, dass Personalverbände ein hohes Mitbestimmungsrecht haben. Im Kantonsvergleich zeigt sich, dass die Arbeitsbedingungen im Kantons Solothurn mit denjenigen der anderen Kantone durchaus vergleichbar sind. Ein herkömmliches Personalrecht mit einem Gesetz und Verordnungen scheint also im Vergleich zu einem GAV nicht zu schlechteren Arbeitsbedingungen zu führen.

Der GAV bietet auch einige Herausforderungen, die vor allem von Seiten der Arbeitgebenden betont werden. Im GAV werden die Arbeitsbedingungen von drei unterschiedlichen Bereichen geregelt, es zeigt sich, dass es schwierig ist, dieser Heterogenität in einem einzigen GAV zu begegnen. So geben einzelne Arbeitgebende an, über wenig Steuerungsmöglichkeiten bei personalpolitischen Entscheiden zu verfügen, was es schwierig macht, auf Marktbedürfnisse zu reagieren. Weiter besteht durch die Funktionsweise der GAVKO, die eine Einstimmigkeit für GAV-Anpassungen voraussetzt, die Gefahr von Blockaden, sodass bestimmte Anpassungen nur schwierig oder gar nicht möglich sind. Auch werden relativ viele Details im GAV geregelt und die Regelungen stehen teilweise im Widerspruch mit anderen gesetzlichen Grundlagen.

Literaturverzeichnis

- Colquitt, Jason A. und Zipay, Kate P. (2015): Justice, Fairness, and Employee Reactions. In: Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior, 2, 1, 75–99.
- Finanzdepartement des Kantons Solothurn (2022): Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts.
- Geiser, Thomas (2024): Gutachten zur Überprüfung des Personalrechts des Kantons Solothurn.
- Iqbal, Shuja; Guohao, Li und Akhtar, Shamim (2017): Effects of Job Organizational Culture, Benefits, Salary on Job Satisfaction Ultimately Affecting Employee Retention. In: Review of Public Administration and Management, 05, 03.
- Jehanzeb, Khawaja und Bashir, Dr Nadeem Ahmed (2013): Training and Development Program and its Benefits to Employee and Organization: A Conceptual Study. In: European Journal of Business and Management.
- John, Waseem (2017): Flexible Working Hours and Organizational Productivity: Exploring the Potential Linkage. In: 11, 4.
- Kanton Solothurn (2024): Anstellungsbedingungen / GAV, Anstellungsbedingungen / GAV. URL <https://so.ch/verwaltung/finanzdepartement/personalamt/anstellungsbedingungen-gesamtarbeitsvertrag/>.
- Ko, Jaekwon und Hur, SeungUk (2014): The Impacts of Employee Benefits, Procedural Justice, and Managerial Trustworthiness on Work Attitudes: Integrated Understanding Based on Social Exchange Theory. In: Public Administration Review, 74, 2, 176–187.
- Mee Choo, Jasmine Lee; Desa, Nasina Mat und Abu Hassan Asaari, Muhammad Hasmi (2016): Flexible Working Arrangement toward Organizational Commitment and Work-Family Conflict. In: Studies in Asian Social Science, 3, 1, p21.
- Pärl, Kurt (2021): Studie zum GAV im öffentlichen Personalwesen des Kantons Solothurn.
- Personalamt Kanton Solothurn (2023): Personalrecht im Überblick.
- Tsebelsi, George (1995) Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism. IN: British Journal of Political Science, 25, 289-326.