Synthese zum Solothurner Personalrecht

**

Zentrale Fragestellung:

Ist die heutige Personalgesetzgebung des Kantons Solothurn noch geeignet, den aktuellen und zukünftigen Anforderungen als attraktiver Arbeitgeber gerecht zu werden?

**

Zur Beantwortung dieser Fragestellung zieht das vorliegende Papier die wichtigsten Erkenntnisse und Schlüsse aus den folgenden Grundlagen:

- Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts
Bericht des Finanzdepartements des Kantons Solothurn vom 30. November 2022
- Gutachten zur Überprüfung des Personalrechts des Kantons Solothurn
von Prof. em. Dr. iur. Dr. h.c. Thomas Geiser vom 29. Februar 2024
& Zusatzfragen der Personalverbände
- Überprüfung Personalrecht Kanton Solothurn
von Ecoplan vom 9. Juli 2024

Solothurn, 23. Juni 2025

IN KÜRZE	3
1. ANALYSE DES FINANZDEPARTEMENTS	4
1.1 GAV KOMMT AN SEINE STRUKTURELLEN GRENZEN	4
1.2 FEHLENDE DIFFERENZIERUNG TROTZ HETEROGENITÄT	4
1.3 RECHTLICHE UNKLARHEITEN BEI ARBEITGEBERSTRUKTUREN	5
2. GUTACHTEN VON PROF. GEISER	5
2.1 BESCHRÄNKTE ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN	5
2.2 GESETZESANPASSUNG ALS VORAUSSETZUNG FÜR SEKTORIELLE GAV	6
2.3 KÜNDIGUNG DURCH DEN REGIERUNGSRAT	6
2.4 GAV BLEIBT AUCH BEI ALLFÄLLIGER VERTRAGSLOSIGKEIT GÜLTIG	6
3. SWOT-ANALYSE VON ECOPLAN	7
3.1 GLEICHBEHANDLUNG UND POLITIKFERNE	7
3.2 MANGEL AN DIFFERENZIERUNG UND HOHE REGELUNGSDICHTE	7
3.3 RECHTSUNSIHERHEITEN UND MANGELNDE SYSTEMKOHERENZ	8
3.4 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION UNTER DRUCK	8
3.5 REFORMBEDARF IST UNBESTRITTEN	8
4. ENTSCHEIDUNGSFINDUNG DES REGIERUNGSRATS	8
5. SYNTHESE REGIERUNGSRAT	9
5.1 STRUKTURELLEN SCHWACHPUNKTE	10
5.2 RECHTSUNSIHERHEIT	10
5.3 DEMOKRATIEPOLITISCHE DEFIZITE	11
5.4 PERSONALRECHTSREFORM BEDINGT KÜNDIGUNG DES GAV	11

IN KÜRZE

Der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) des Kantons Solothurn gilt für sämtliche öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden – von der Verwaltung über das Schulwesen bis hin zum Spitalpersonal. Ein vergleichbares Modell existiert in keinem anderen Kanton. Es stellt sich die Frage, ob dieses System für den Kanton Solothurn zukunftsfähig ist. In den letzten Jahren ist eine zunehmende Diskussion darüber entstanden, ob das bestehende System den heutigen und zukünftigen Anforderungen noch gerecht wird.

Im letzten Jahr befasste sich der Regierungsrat intensiv mit der Frage, ob die heutige Personalgesetzgebung des Kantons Solothurn noch geeignet ist, den aktuellen und zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Grundlage der Diskussionen bildeten drei zentrale Analysen: der Bericht des Finanzdepartements zur Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts, ein Rechtsgutachten von Prof. Geiser sowie eine von Ecoplan AG durchgeführte SWOT-Analyse. Das Finanzdepartement verdichtete daraufhin die Resultate und erarbeitete die nötigen Entscheidungsgrundlagen.

Die Analysen zeigen, dass die bestehende Kombination aus Gesetz, Verordnung und GAV in verschiedener Hinsicht an ihre Grenzen stösst. Genannt werden insbesondere eingeschränkte Möglichkeiten zur Differenzierung, begrenzte Reformfähigkeit im bestehenden Aushandlungssystem sowie Rechtsunsicherheiten im Zusammenspiel zwischen kantonalen und spezialgesetzlichen Regelungen. Zudem wird die Rolle des Parlaments in der Personalpolitik teilweise als zu wenig verbindlich eingeschätzt.

Der Regierungsrat hat auf dieser Grundlage eine vertiefte Prüfung eingeleitet. Er kommt zum Schluss, dass das bestehende GAV-Modell nicht geeignet ist, den aktuellen und zukünftigen Anforderungen an einen attraktiven Arbeitgeber gerecht zu werden. Folglich ist eine Kündigung des bestehenden GAV erforderlich. Der Regierungsrat beabsichtigt dem Kantonsrat eine Neuausrichtung der Personalgesetzgebung vorzuschlagen, welche zentrale Anstellungsbedingungen wieder auf Gesetzesstufe regelt. Für den Bereich des Spitalswesens mit seinen spezifischen Anforderungen ist ein eigenständiger GAV vorgesehen.

Das angestrebte Vorgehen soll die Grundlage für ein differenziertes, rechtlich kohärentes und demokratisch verankertes Personalrechtssystem schaffen. Ziel ist es, die Reformfähigkeit langfristig zu sichern und die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber auch unter veränderten Rahmenbedingungen zu erhalten.

1. ANALYSE DES FINANZDEPARTEMENTS

Das Personalrecht des Kantons Solothurn stützt sich auf drei zentrale Säulen: das Staatspersonalgesetz (StPG), die Personalrechtsverordnung (PRV) sowie den 2005 eingeführten Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Diese Dreiteilung wurde eingeführt mit dem Ziel, klare gesetzliche Vorgaben mit der Flexibilität vertraglicher Aushandlungsmechanismen zu verbinden. Die Systemarchitektur galt lange als innovativ – nicht zuletzt im Lichte einer umfassenden Professionalisierung des öffentlichen Personalwesens.

Bereits 2021 untersuchte Prof. Dr. Peter Pärli in einem externen Gutachten die Struktur und Funktionsweise dieses „solothurnischen Sonderwegs“. Er kam zum Schluss, dass sich das Modell mit einem GAV grundsätzlich bewährt habe – insbesondere, weil es zu einer Stabilisierung des Arbeitsfriedens und zu einheitlichen Anstellungsbedingungen geführt habe. Allerdings war die Perspektive des Pärli-Berichts bewusst begrenzt: Er befasste sich primär mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit und der dogmatischen Einordnung des GAV, nicht aber mit Fragen der Weiterentwicklung, Governance oder politischen Steuerbarkeit. Genau diese Aspekte rückten ab 2022 in den Vordergrund – und führten zum vermehrten Erkenntnis, dass das Modell zwar stabil, aber kaum reformfähig ist.

1.1 GAV kommt an seine strukturellen Grenzen

Der Bericht des Finanzdepartements zur Grundstruktur und Entwicklung des solothurnischen Personalrechts kommt zum Schluss: Die heutige Kombination aus Gesetz (StPG), Verordnungen (PRV) und Gesamtarbeitsvertrag ist strukturell an ihre Grenzen gestossen. Ohne eine grundlegende Revision der rechtlichen Rahmenbedingungen lassen sich die identifizierten Mängel nicht beheben. Zahlreiche Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit belegen: Selbst gut begründete Anpassungsvorschläge scheitern regelmässig an der geforderten Einstimmigkeit. Der GAV wird so nur noch im kleinsten gemeinsamen Nenner weiterentwickelt.

1.2 Fehlende Differenzierung trotz Heterogenität

Das Vertragswerk operiert in einem System, das auf Konsens und paritätischer Mitsprache beruht – und dadurch strukturell zur Blockade neigt, sobald unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen. Besonders ausgeprägt zeigt sich dieses Dilemma bei sektorspezifischen Anliegen. Was für den Spitalbereich sinnvoll wäre, findet im Schulwesen keine Zustimmung – und umgekehrt. Jede Änderung am GAV – auch im Besonderen Teil – muss durch die paritätisch besetzte GAV-Kommission, in der Einstimmigkeit erforderlich ist. Das bedeutet: Selbst wenn sich ein Sektor – etwa das Spitalwesen – über eine bestimmte Anpassung einig wäre, kann diese von anderen Sektoren blockiert werden, weil sie im Gesamtprozess mitentscheiden. Damit ist der branchenspezifische Spielraum politisch eng und verletzlich, auch wenn er rechtlich vorgesehen ist.

Der Einheitsvertrag erschwert somit differenzierte Lösungen, obwohl die Vielfalt innerhalb des öffentlich-rechtlich angestellten Personals längst gelebte Realität ist.

1.3 Rechtliche Unklarheiten bei Arbeitgeberstrukturen

Ursprünglich unterzeichnete der Kanton den Vertrag auch im Namen angeschlossener Institutionen – etwa der Solothurner Spitäler (soH). Inzwischen wurde die soH jedoch in eine eigenständige Aktiengesellschaft überführt. Der gesetzliche Rahmen wurde dadurch komplexer und das Bedürfnis einer eigenständigen Regelung akzentuierte sich. Als privatrechtliche Arbeitgeberin unterliegt die soH zusätzlichen gesetzlichen Vorgaben wie dem Arbeitsgesetz oder dem Spitalgesetz, die mit einzelnen Bestimmungen des GAV kollidieren können.

Diese Problematik gilt aber nicht ausschliesslich für die soH. Um es an einem konkreten Beispiel auszuführen: Seit dem 1. August 2018 gilt eine neue Kaderdefinition. Die Definition führt dazu, dass seither alle ab Lohnklasse 24 zum oberen Kader gezählt werden und dadurch für sie das vereinfachte Kündigungsverfahren mit Verzicht auf eine Bewährungsfrist anwendbar wird. Ob dieser Verzicht auf eine Bewährungsfrist zulässig ist, ist allerdings rechtlich fraglich. Denn für alle Angestellten ist die Ansetzung einer Bewährungsfrist vor einer ordentlichen Kündigung im Staatspersonalgesetz zwingend vorgeschrieben.

Beispiele wie diese belegen eine gewisse Rechtsunsicherheit – manche Vertragsbestimmungen sind unpräzise formuliert oder widersprechen übergeordneten Normen. Hinzu kommt: Der GAV wurde in den letzten zwei Jahrzehnten zimal punktuell angepasst und hat sich dadurch zu einem komplexen, schwerfälligen Regelwerk entwickelt.

2. GUTACHTEN VON PROF. GEISER

Basierend auf den bisherigen Erkenntnissen beauftragte der Regierungsrat Prof. Geiser mit einer vertieften juristischen Prüfung. Sein Gutachten analysiert die geltende Rechtslage und beantwortet zentrale Fragen im Zusammenhang mit dem GAV-Modell. In seinem Gutachten analysiert Geiser auch mögliche Optionen – darunter die Einführung mehrerer GAV auf gesetzlicher Basis oder die Rückführung zentraler Regelungsbereiche in ein klassisches Personalgesetz. Zusätzlich hatten die Personalverbände die Möglichkeit für Nachfragen erhalten. Prof. Geiser hat diese in einem Zusatzgutachten beantwortet.

2.1 Beschränkte Entwicklungsmöglichkeiten

Prof. Geiser stellt fest, dass das solothurnische Staatspersonalgesetz (StPG) in § 45^{bis} explizit die Möglichkeit eines Gesamtarbeitsvertrags vorsieht – allerdings nur in Form eines einheitlichen GAV für das gesamte Staatspersonal. Diese 2001 eingeführte Regelung ermächtigt den

Regierungsrat, gemeinsam mit den Personalverbänden einen umfassenden Vertrag abzuschliessen. Für weitergehende Veränderungen – etwa ein Personalrecht mit sektorspezifischer Differenzierung oder ein eigenständiger Spital-GAV – reicht das geltende System nicht aus. Ohne gesetzliche Revision bleibt der Spielraum somit beschränkt.

2.2 Gesetzesanpassung als Voraussetzung für sektorielle GAV

Sollten künftig mehrere gleichwertige GAV für unterschiedliche Sektoren eingeführt werden, wäre eine Änderung des geltenden Rechts erforderlich. Eine Verfassungsänderung ist hingegen nicht notwendig. Es genügt, § 45^{bis} des Staatspersonalgesetzes (StPG) anzupassen und entsprechende Querverweise in der kantonalen Gesetzessammlung zu bereinigen. Damit wäre der rechtliche Weg für sektorielle GAV grundsätzlich offen – sofern der Gesetzgeber diesen Schritt vollzieht. Allerdings warnt Geiser bei einer solchen Regelung vor einer wesentlichen Zunahme der Komplexität.

Im heutigen Modell ist allein der Regierungsrat Vertragspartner auf Arbeitgeberseite. Bei Einführung separater GAV müssten die jeweiligen Institutionen oder gar Departemente als eigenständige Vertragsparteien auftreten. Ein solcher Schritt würde die heutige Einheitlichkeit auflösen und zu einer rechtlichen und organisatorischen Fragmentierung führen. Der Koordinationsaufwand nähme erheblich zu, asymmetrische Verhandlungssituationen zwischen unterschiedlich starken Arbeitgebern und Personalverbänden wären kaum zu vermeiden. Zudem entstünde eine unübersichtliche Vertragslandschaft mit potenziellen Inkonsistenzen und rechtlichen Spannungen – etwa im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot.

2.3 Kündigung durch den Regierungsrat

Eine substanzielle Reform erfordert zwingend eine Revision der gesamten Personalgesetzgebung und dazu ist eine Kündigung des bestehenden GAV notwendig. Prof. Geiser hält fest, dass der bestehende Gesamtarbeitsvertrag des Kantons Solothurn rechtlich gesehen ein auf unbestimmte Zeit abgeschlossener Vertrag ist, der gemäss seinen eigenen Bestimmungen mit einer Frist von sechs Monaten auf Ende eines Kalenderjahres von jeder Vertragspartei gekündigt werden kann. Eine solche Kündigung bedarf keines besonderen Kündigungsgrundes. Eine Kündigung mit dem Ziel, die bestehende Rechtsordnung grundlegend zu reformieren – etwa durch Übergang von einem GAV zu einem gesetzlich verankerten Personalrecht ist zulässig und sachlich legitim. Damit sie wirksam wird, muss das Kündigungsschreiben spätestens am 30. Juni bei den Personalverbänden eingehen, um auf Ende Jahr zu greifen.

2.4 GAV bleibt auch bei allfälliger Vertragslosigkeit gültig

Nach Ablauf der Kündigungsfrist bleiben die Regelungen des GAV für ein weiteres Jahr in Kraft. Diese Nachwirkung ist gesetzlich und im GAV vorgesehen und soll den Parteien Zeit geben, eine neue Regelung zu finden. Kommt innerhalb dieses Jahres kein neuer GAV zustande, sieht das

Gesetz vor, dass der Kantonsrat die Geltungsdauer des bisherigen GAV um bis zu zwei Jahre verlängern kann. Alternativ kann er den Regierungsrat ermächtigen, das Personalrecht im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen per Verordnung neu zu regeln. Verweigert der Kantonsrat diese Ermächtigung, kann er die entsprechenden Kompetenzen wieder an sich ziehen. Spätestens dreieinhalb Jahre nach der erfolgten Kündigung sollte somit eine neue gesetzliche Grundlage vorliegen, da das Gesetz keine weitere Übergangsregelung vorsieht.

Doch: Unabhängig vom kollektiven Vertrag bleibt das individuelle Anstellungsverhältnis nach öffentlich-rechtlichem Vertrag bestehen. Änderungen der Arbeitsbedingungen bedürfen auch nach Wegfall des GAV der Zustimmung beider Vertragsparteien. Die bisherigen Vertragsinhalte – also die im GAV festgelegten Bedingungen gelten weiter, bis die neuen rechtlichen Grundlagen in Kraft treten.

3. SWOT-ANALYSE VON ECOPLAN

Als abschliessenden Teil der Überprüfung des aktuellen Personalrechtssystems beauftragte der Regierungsrat das Beratungsunternehmen Ecoplan mit einer strategischen SWOT-Analyse. Ziel war es, die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken des bestehenden GAV-Modells systematisch zu erfassen. Die Analyse basiert auf Interviews mit Vertretenden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sowie auf Vergleichen mit anderen Kantonen.

3.1 Gleichbehandlung und Politikferne

Aus Sicht der Personalverbände liegt eine zentrale Stärke des bestehenden Modells in seiner Politikferne. Die Anstellungsbedingungen werden in Verhandlungen zwischen Regierung und Personalvertretungen festgelegt, was eine sachbezogene Aushandlung ohne parteipolitischen Einfluss ermögliche. Dadurch lassen sich Anliegen der Mitarbeitenden direkter und effizienter einbringen als über parlamentarische Prozesse. Ein weiterer Pluspunkt ist die Einheitlichkeit der Regelungen: Der GAV gilt für alle Beschäftigten gleichermassen und fördert dadurch Solidarität und Kohäsion im öffentlichen Dienst. Die Kodifizierung sämtlicher Bestimmungen in einem einzigen Dokument erhöht zudem aus Sicht der Mitarbeitenden die Transparenz und Übersichtlichkeit. Diese Struktur unterstützt auch einen konsistenten Auftritt des Kantons als Arbeitgeber und reduziert potenzielle interne Konkurrenz zwischen verschiedenen Berufsgruppen.

3.2 Mangel an Differenzierung und hohe Regelungsdichte

Die SWOT-Analyse zeigt jedoch auch grundlegende Mängel auf. Insbesondere wird der fehlende Spielraum für sektorspezifische Regelungen bemängelt. Das aktuelle Einheitssystem wird den unterschiedlichen Realitäten – etwa zwischen Spitalbetrieb und kantonaler Verwaltung – nur unzureichend gerecht. Die hohe Regelungsdichte engt zudem Handlungsspielräume ein und

hemmt Flexibilität sowie Innovationskraft. Selbst kleinere Anpassungen erfordern eine formale Vertragsänderung. Ein strukturelles Problem ergibt sich durch das in der GAV-Kommission geltende Einstimmigkeitsprinzip: Kommt kein Konsens zustande, bleibt die Weiterentwicklung blockiert. Arbeitgebervertreter berichten, dass es in bestimmten Themenbereichen seit Längerem keine Beschlussfähigkeit mehr gibt – ein Zustand, der die Reformfähigkeit des Systems erheblich einschränkt.

3.3 Rechtsunsicherheiten und mangelnde Systemkohärenz

Ecoplan identifiziert zudem mehrfache Rechtsunsicherheiten. Einzelne GAV-Bestimmungen seien unpräzise formuliert oder mit anderen gesetzlichen Grundlagen nicht konsistent. Besonders zeigt sich dies bei der soH, deren privatrechtliche Struktur und gleichzeitige Unterstellung unter kantonale und bundesrechtliche Normen zu Spannungen führt. Die GAV-Regelungen wurden ursprünglich vielfach direkt aus bestehenden Verordnungen übernommen, ohne eine vollständige rechtliche Harmonisierung zu erreichen. Die Analyse sieht hier Handlungsbedarf, um die Kohärenz zwischen GAV und geltendem Recht sicherzustellen und Auslegungskonflikte zu vermeiden.

3.4 Demokratische Legitimation unter Druck

Ein heikler Punkt betrifft die demokratische Verankerung des aktuellen Personalregimes. Was die Arbeitnehmenseite als bewährte Politikferne lobt, wird von Arbeitgebervertretern als problematische Entkopplung von der Legislative kritisiert. Der Kantonsrat habe kaum Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen. Zwar kann das Parlament formal das Staatspersonalgesetz ändern, doch im Alltagsbetrieb der Personalpolitik bleibt ihm wenig Spielraum. Die daraus resultierende Verlagerung von Entscheidungen in nicht öffentliche Verhandlungskanäle beeinträchtigt die Transparenz.

3.5 Reformbedarf ist unbestritten

Insgesamt kommt die SWOT-Analyse zu einem mit den früheren Gutachten übereinstimmenden Befund: Das solothurnische Personalrechtssystem ist in seiner derzeitigen Form nur beschränkt weiterentwicklungsfähig. Ohne strukturelle und rechtliche Reformen wird es kaum möglich sein, die Anforderungen einer modernen, sektorübergreifenden Personalpolitik zu erfüllen.

4. ENTSCHEIDUNGSFINDUNG DES REGIERUNGSRATS

Im August 2024 setzte sich der Regierungsrat im Rahmen einer Klausurtagung vertieft mit der zentralen Frage auseinander, ob die heutige Personalgesetzgebung des Kantons Solothurn noch geeignet ist, den aktuellen und zukünftigen Anforderungen als attraktiver Arbeitgeber gerecht zu werden. Grundlage der Diskussion bildeten drei zentrale Analysen: der Bericht des

Finanzdepartements, das Rechtsgutachten von Prof. Geiser sowie die SWOT-Analyse von Eco-plan. Die Studien wurden im Rahmen eines strukturierenden Vergleichs miteinander in Beziehung gesetzt, um den systemischen Reformbedarf faktenbasiert zu bewerten.

Im Anschluss beauftragte der Regierungsrat das Finanzdepartement mit der Verdichtung der Erkenntnisse und der Erarbeitung konsolidierter Entscheidungsgrundlagen. Diese sollten nicht nur die Ergebnisse bündeln, sondern auch konkrete Implikationen für Handlungsspielräume und Governance-Fragen ableiten.

Im Februar 2025 widmete sich der Regierungsrat im Rahmen eines vertieften Strategieseminars den konsolidierten Befunden. Dabei wurden auch verschiedene Ablaufvarianten für eine mögliche Kündigung des GAV diskutiert – unter Berücksichtigung rechtlicher, politischer und personalstrategischer Aspekte. In mehreren weiteren Arbeitssitzungen klärte die Regierung Detailfragen zur gesetzlichen Anschlusslösung, zur Rolle des Parlaments, der Sozialpartnern und der Öffentlichkeit. Am 23. Juni 2025 stellte der Regierungsrat nach sorgfältiger Prüfung die Entscheidungsreife fest.

5. SYNTHESE REGIERUNGSRAT

Ist die heutige Personalgesetzgebung des Kantons Solothurn noch geeignet, den aktuellen und zukünftigen Anforderungen als attraktiver Arbeitgeber gerecht zu werden?

Der Gesamtarbeitsvertrag war in seiner Konzeption innovativ und setzte ein starkes Zeichen für eine partnerschaftliche Personalpolitik im öffentlichen Dienst. Über viele Jahre bot er eine verlässliche Grundlage für faire Arbeitsbedingungen im Kanton Solothurn. Zugleich stellte das GAV-Modell den Arbeitsfrieden sicher und förderte den kontinuierlichen Dialog mit den Sozialpartnern. Der Regierungsrat dankt allen Sozialpartnern für ihr Engagement und die langjährige Zusammenarbeit im Rahmen dieses besonderen Modells.

Mit der Zeit zeigte sich jedoch, dass der GAV in seiner heutigen Form einem zu engen Korsett gleichkommt – auch darin erkennbar, dass Solothurn zwanzig Jahre nach Einführung der einzige Kanton geblieben ist, der sämtliche öffentlich-rechtlichen Angestellten über einen GAV anstellt. Die Auswertung der Berichte und die Diskussionen darüber führten den Regierungsrat denn auch zu einem eindeutigen Ergebnis: Ein Festhalten am Status quo ist keine Option. Der Reformbedarf ist ausgewiesen. Trotz der geplanten grundlegenden Neuordnung bleibt der GAV aber weiterhin vollumfassend in Kraft. Der Übergang erfolgt erst, wenn die neue Gesetzgebung verabschiedet ist und in Kraft treten kann. Damit ist sichergestellt, dass die Sozialpartner über volle Planungssicherheit verfügen. Voraussichtlich wird dies nicht vor Ende der neuen Legislatur der Fall sein. Bis dahin sollen die erforderlichen Gesetzesrevisionen erarbeitet, im Parlament

beraten und verabschiedet sowie eine separate GAV-Lösung im Spitalbereich verhandelt und abgeschlossen werden.

Die derzeitige Kombination aus Staatspersonalgesetz, Personalverordnung und einem GAV stösst als personalrechtlicher Rahmen an seine Grenzen. Die Parallelität von Gesetz und Vertrag führt zu Rechtsunsicherheit. Weiterentwicklungen sind im bestehenden Modell kaum möglich. Insbesondere der GAV zeigt sich als zu unflexibel, um den heterogenen Anforderungen der zahlreichen Berufsgruppen im öffentlichen Dienst gerecht zu werden.

5.1 Strukturellen Schwachpunkte

Der solothurnische GAV beansprucht Gültigkeit für alle öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden und schreibt weitgehend standardisierte Regelungen vor. Diese Uniformität geht auf Kosten der Berücksichtigung spezifischer Berufsbedürfnisse – etwa im Bildungswesen, im Polizeikorps oder im Spitalbereich. Zwar wurde mit dem sogenannten „Besonderen Teil“ versucht, gewisse sektorale Abweichungen zu ermöglichen. Doch dieser Ansatz konnte die grundlegende One-Size-Fits-All-Problematik nicht auflösen. Mehrere Vertreter der Arbeitgeberseite haben klar festgehalten, dass der GAV in seiner heutigen Form den vielschichtigen Arbeitsrealitäten nicht gerecht wird. Langfristig wirkt sich diese mangelnde Differenzierung negativ auf die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber aus. Berufsgruppen mit besonderen Anforderungen finden nicht jene Rahmenbedingungen vor, die für ihre Rekrutierung und Bindung notwendig wären.

Ein weiterer struktureller Schwachpunkt betrifft die Governance-Struktur des GAV. In der GAV-Kommission gilt faktisch eine Konsenspflicht: Ohne Einstimmigkeit aller Vertragspartner sind Änderungen nicht möglich. Dieses Prinzip des vollständigen Einvernehmens hat sich in der Praxis als Blockadeinstrument erwiesen. Selbst dringliche Anpassungen bleiben aus, weil einzelne Interessengruppen Reformvorhaben verhindern können. Besonders betroffen sind sektorielle Anliegen, die an der Einstimmigkeit scheitern – etwa spezifische Verbesserungen für einzelne Berufsgruppen oder notwendige Reaktionen auf neue Herausforderungen im Arbeitsmarkt.

Die Folge ist ein Reformstau: Weder lassen sich externe Entwicklungen zeitgerecht abbilden, noch können interne Schwachstellen rasch korrigiert werden. Ein unflexibles Entscheidungsregime steht im Widerspruch zu den Anforderungen an eine lernende und adaptive Organisation – ein Anspruch, dem auch ein moderner Service Public gerecht werden muss.

5.2 Rechtsunsicherheit

Die Überlagerung von vertraglichen und gesetzlichen Regelwerken hat im solothurnischen Personalrecht zu juristischen Unschärfen geführt. GAV-Bestimmungen stehen entweder in Spannungsverhältnissen zu geltenden Gesetzen oder sind unzureichend formuliert, was die Rechtssicherheit im System untergräbt. Besonders heikel sind Konstellationen, in denen GAV-Normen spezialgesetzlichen Vorgaben, etwa im Bereich der Spitäler, widersprechen oder konkurrieren.

In der Vergangenheit haben Gerichte wiederholt Kritik an mangelnder Kohärenz geübt – ein auf die Dauer unbefriedigender Zustand im öffentlichen Dienstrecht. Diese juristische Doppelspurigkeit, bei den vertraglichen und gesetzlichen Regelungen nebeneinander existieren, führt auch innerhalb der Verwaltung zu Unsicherheiten in Auslegung und Anwendung. Das birgt nicht nur Risiken für Rechtsstreitigkeiten, sondern erschwert zudem eine einheitliche und rechtskonforme Personalpraxis.

5.3 Demokratiepolitische Defizite

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft das demokratische Defizit des bestehenden Personalrechts. Wesentliche Weichenstellungen in der Ausgestaltung der Anstellungsbedingungen entziehen sich der unmittelbaren Kontrolle durch Parlament und Stimmbevölkerung. Abgesehen von ihrer generellen Gesetzgebungskompetenz haben die politischen Gremien keinen direkten Einfluss auf den Inhalt des GAV, da dieser als Vertrag zwischen Regierung und Personalvertretungen verhandelt wird. Das Parlament wird in diesem Prozess faktisch vor vollendete Tatsachen gestellt. Die ursprüngliche Intention – politische Auseinandersetzungen vom Personalwesen fernzuhalten – mag nachvollziehbar gewesen sein. Doch aus heutiger Sicht ist die Entparlamentarisierung zentraler Regulierungsfragen schwer legitimierbar. Sie birgt die Gefahr informeller Einflussnahme. Wenn politische Interessenvertreter ihre Anliegen ausserhalb demokratisch kontrollierter Verfahren in Verhandlungen einbringen, leidet die Transparenz.

5.4 Personalrechtsreform bedingt Kündigung des GAV

Angesichts der aufgezeigten Defizite zeichnet sich ein klarer Reformpfad ab. Dies setzt die Kündigung des bestehenden GAV voraus. Der Regierungsrat plant, dem Kantonsrat die Schaffung einer neuen Personalgesetzgebung vorzuschlagen, welches die zentralen Anstellungsbedingungen künftig wieder auf Gesetzesstufe regelt. Gleichzeitig soll dem Bedürfnis nach sektoraler Differenzierung Rechnung getragen werden. Für den spezialisierten Bereich des Spitalwesens ist ein separater GAV vorgesehen, der direkt zwischen der soH und den Arbeitnehmendenvertretungen ausgehandelt wird.

Mit der neuen Personalgesetzgebung soll nicht nur die demokratische Legitimation gestärkt, sondern auch die Reformfähigkeit des Personalrechts langfristig gesichert werden. Die neue Gesetzgebung würde den heutigen GAV ablösen und die systemischen Schwächen beheben – etwa Blockaden durch Einstimmigkeit, mangelnde Differenzierung oder normative Inkohärenzen. Das geplante Vorgehen schafft die Grundlage für ein zukunftsfähige und transparentes Personalrechtssystem im Kanton Solothurn. Mit einer neuen, differenzierten und rechtssicheren Personalgesetzgebung schafft der Kanton die Voraussetzungen, auch künftig als attraktiver, leistungsfähiger und moderner Arbeitgeber wahrgenommen zu werden.