

Studie zum GAV im öffentlichen Personalwesen des Kantons Solothurn

Im Auftrag des Personalamts des Kantons Solothurn

handelnd durch Urs Hammel

durch

Prof. Dr. iur. Kurt Pärli

[REDACTED]

[REDACTED]

Professor für Soziales Privatrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

Unter Mitarbeit von

MLaw Nic Frei, Basel

Bern und Basel, 24. August 2021

1.	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE.....	5
2.	AUSGANGSLAGE.....	6
2.1.	VORGESCHICHTE	6
2.2.	AUFTRAGSERTEILUNG, FRAGESTELLUNG UND VORGEHEN	7
3.	RECHTLICHE GRUNDLAGEN.....	9
3.1.	GRUNDSTRUKTUR UND VARIANTEN DES ÖFFENTLICHEN PERSONALRECHTS.....	9
3.2.	BEDEUTUNG DER GRUNDRECHTE, VERFASSUNGSPRINZIPIEN UND WEITERER BUNDESERLASSE FÜR DAS KANTONALE ÖFFENTLICHE PERSONALRECHT	12
3.3.	BEDEUTUNG DES KOLLEKTIVEN ARBEITSRECHTS FÜR DAS ÖFFENTLICHE PERSONALRECHT	13
3.3.1.	<i>Zulässigkeit und Verbreitung des Gesamtarbeitsvertrages im öffentlichen Dienst.....</i>	<i>13</i>
3.3.2.	<i>Bedeutung der Koalitionsfreiheit im öffentlichen Personalrecht.....</i>	<i>16</i>
3.3.3.	<i>Bedeutung der privatrechtlichen OR-Bestimmungen bei öffentlich-rechtlichen GAV.....</i>	<i>17</i>
3.3.4.	<i>Ausgewählte Fragen bei GAV-Konstrukten.....</i>	<i>18</i>
4.	DER HEUTIGE GAV IM KANTON SOLOTHURN	21
4.1.	GELTUNGSBEREICH UND ÜBERSICHT.....	21
4.2.	DER GAV-SOLOTHURN IM LICHT DER RECHTSPRECHUNG	24
4.2.1.	<i>Streitigkeiten unter den Vertragsparteien.....</i>	<i>24</i>
4.2.2.	<i>Gerichtliche Auseinandersetzungen zu normativen Bestimmungen des GAV Solothurn.....</i>	<i>25</i>
4.3.	VERGLEICH MIT DEM KANTON BASEL-LANDSCHAFT	26
4.3.1.	<i>Basellandschaftliches Personalrecht.....</i>	<i>27</i>
4.3.2.	<i>Rechtsprechung in Basel-Landschaft.....</i>	<i>27</i>
4.3.3.	<i>Fazit.....</i>	<i>28</i>
5.	SZENARIEN FÜR DIE ZUKUNFT	28
5.1.	SZENARIO "STATUS QUO".....	28
5.2.	SZENARIO "STATUS QUO PLUS"	29

5.3.	SZENARIO "ABLÖSUNG DURCH DREI BEREICHS-GAV OHNE RAHMEN-GAV"	30
5.4.	SZENARIO "ABLÖSUNG GAV DURCH DREI BEREICHS-GAV UND RAHMEN-GAV"	31
5.5.	RECHTLICHE VORAUSSETZUNGEN DER SZENARIEN BEREICHS-GAV MIT UND OHNE RAHMEN-GAV	32
5.6.	ZUSAMMENSETZUNG DER PARITÄTISCHEN KOMMISSIONEN IM ALLGEMEINEN UND BEI EINER AUFTEILUNG DES GAV ..	34
6.	BEFRAGUNG RELEVANTER AKTEURE	36
6.1.	ZIEL DER BEFRAGUNG IM KANTON SOLOTHURN.....	36
6.2.	BEFRAGUNGSKOHORTE UND WEITERE VORBEMERKUNGEN	36
6.3.	GEWÄHLTE METHODEN.....	37
6.4.	ERGEBNISSE DER TELEFONISCHEN INTERVIEWS IM KANTON SOLOTHURN.....	38
6.4.1.	<i>Allgemeine Einschätzungen zum GAV</i>	<i>38</i>
6.4.2.	<i>Anwendungsbereich und Unterstellung.....</i>	<i>39</i>
6.4.3.	<i>Zusammenarbeit und Aufwand</i>	<i>40</i>
6.4.4.	<i>Normative Bestimmungen.....</i>	<i>42</i>
6.4.5.	<i>Schuldrechtliche Bestimmungen.....</i>	<i>44</i>
6.4.6.	<i>Aussagen zu Möglichkeiten für die Zukunft.....</i>	<i>45</i>
6.4.7.	<i>Zusammenfassende Einschätzung.....</i>	<i>49</i>
6.5.	ERGEBNISSE DER SCHRIFTLICHEN ZUSATZBEFRAGUNG IM KANTON SOLOTHURN	50
6.5.1.	<i>Allgemeine Einschätzung zum Status Quo.....</i>	<i>50</i>
6.5.2.	<i>Grösse und Zusammensetzung der heutigen GAVKO</i>	<i>51</i>
6.5.3.	<i>Vertragspartner auf Arbeitgeberseite im heutigen GAV</i>	<i>52</i>
6.5.4.	<i>Bereichs-GAV Volksschulen.....</i>	<i>52</i>
6.5.5.	<i>Bereichs-GAV Spitäler</i>	<i>53</i>
6.5.6.	<i>Zusammenfassende Einschätzung.....</i>	<i>53</i>
6.6.	INTERVIEWS MIT VERBÄNDEN UND ARBEITGEBERSEITE DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT	54
6.6.1.	<i>Spitalwesen im Kanton Basel-Landschaft.....</i>	<i>54</i>
6.6.2.	<i>Verwaltung im Kanton Basel-Landschaft.....</i>	<i>55</i>

6.6.3. Fazit	55
7. VERTIEFUNG AUSGEWÄHLTER FRAGEN	56
7.1. IST DER ANWENDUNGSBEREICH DES GAV ZU UMFASSEND?	56
7.2. ZUR KOMPLEXITÄT DES STATUS QUO – UND DER ALTERNATIVEN	58
7.3. OPTIMIERUNG DER GAVKO-ARBEIT UND DES GAV-VOLLZUGS.....	59
7.4. MÖGLICHE (SONDER)LÖSUNG FÜR DEN SPITALBEREICH.....	59
8. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	61
8.1. ZUSAMMENFASSENDE BEANTWORTUNG DER FRAGEN DER AUFTRAGGEBERSCHAFT	61
8.2. ALTERNATIVE GAV-MODELLE	63
8.3. (KEINE) RÜCKKEHR ZUM KLASSISCHEN PERSONALRECHT	64
8.4. EMPFEHLUNGEN	64
9. LITERATURVERZEICHNIS	66
10. MATERIALIENVERZEICHNIS	69
11. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	70
12. ANHANG.....	71
12.1. ANHANG 1: LISTE DER INTERVIEWTEILNEHMENDEN KANTON SOLOTHURN	71
12.2. ANHANG 2: FRAGEKATALOG DES LEITFADENINTERVIEWS KANTON SOLOTHURN	72
12.3. ANHANG 3: FRAGEKATALOG DER SCHRIFTLICHEN ZUSATZBEFRAGUNG KANTON SOLOTHURN	74
12.4. ANHANG 4: GRAFISCHE AUSWERTUNG DER ZUSATZBEFRAGUNG IM KANTON SOLOTHURN.....	76
12.5. ANHANG 5: LISTE DER INTERVIEWTEILNEHMENDEN KANTON BASEL-LANDSCHAFT.....	82
12.6. ANHANG 6: FRAGEKATALOG DES LEITFADENINTERVIEWS BASEL-LANDSCHAFT	83

1. Das Wichtigste in Kürze

Ziel: Mit dieser Studie soll geklärt werden, ob es Sinn macht, dass drei verschiedene Bereiche (Spital, Verwaltung, Volksschulen) in einem für alle Arbeitnehmenden geltenden GAV vereint sind oder ob eine Aufspaltung angezeigt wäre. Es wird untersucht, ob im Falle einer Aufspaltung und neu abgeschlossener Betriebs-GAV ein übergeordneter Rahmen-GAV sinnvoll wäre. Zusätzlich wird analysiert, wer als Vertragspartner die Arbeitgeberseite vertreten sollte und wie die paritätischen Kommissionen auszugestalten wären. 1

Struktur der Studie/methodisches Vorgehen: Die rechtlichen Grundlagen von Gesamtarbeitsverträgen allgemein und von öffentlich-rechtlichen GAV im Speziellen werden beleuchtet. Anschliessend werden die Struktur und der Anwendungsbereich des GAV im Kanton Solothurn untersucht und es wird ein kurzer, vergleichender Blick auf die Regelungen im Kanton Basellandschaft geworfen. Darauf aufbauend werden Szenarien für die zukünftige Weiterentwicklung im Kanton Solothurn entworfen. Im Rahmen einer telefonischen Umfrage werden involvierten Personen (Mitglieder der GAVKO sowie mit der Thematik befasste Kantonsparlamentarier) Fragen zu diesen Szenarien, zur aktuellen Zusammenarbeit und zur Zukunft des GAV gestellt, wobei die Methode des halboffenen Leitfadenterviews zum Einsatz kommt. Mittels einer schriftlichen Nachbefragung werden Präzisierungen eingeholt, wobei die Befragungskohorte die gleiche bleibt. Nach einer Präsentation der Ergebnisse der Umfrage werden ausgewählte Fragen vertieft. Abgeschlossen wird die Studie mit Empfehlungen an den Regierungsrat. 2

Wichtigste Ergebnisse: GAV für den öffentlichen Dienst sind selten, aber zulässig. Geltende Verfassungsprinzipien und diverse Grundrechte, insbesondere die Koalitionsfreiheit, entfalten auch im öffentlichen Personalwesen ihre Wirkung. Die Verbände der Arbeitnehmenden sind mehrheitlich der Meinung, der bisherige GAV sei ein Erfolgsmodell, welches den Arbeitsfrieden fördere und die Rechtsgleichheit für alle Mitarbeitenden des Kantons verwirkliche. Die Arbeitgeberseite wiederum ist mit der aktuellen Situation mehrheitlich nicht vollkommen zufrieden, wobei positive Aspekte des Status Quo trotzdem nicht negiert werden. Insbesondere wird dem GAV von der Arbeitgeberseite eine gewisse Schwerfälligkeit und eine mangelnde Flexibilität attestiert und es wird die Meinung vertreten, beim derzeitigen GAV würden zu viele verschiedene Bedürfnisse unter einen Hut gezwängt. Die Arbeitgeberseite ist mehrheitlich für eine Aufspaltung des bisherigen GAV (mit oder ohne übergeordneten Rahmen-GAV). Die Arbeitnehmerseite stellt sich – insbesondere unter Verweis auf zunehmenden Aufwand und Verletzung der Rechtsgleichheit – klar gegen diese Option. Die Diskussionskultur in der GAVKO wird von den meisten Befragten als teils hart in der Sache, aber konstruktiv wahrgenommen. Dass die GAVKO ein geeignetes Gefäss ist, alle Beteiligten "an einen Tisch zu bringen", ist unbestritten. 3

Zentrale Empfehlungen: Der Solothurner Weg der Anstellung des Personals auf der Basis eines GAV sollte fortgeführt werden. Punktuelle Modifikationen auf der Grundlage des heute geltenden GAV sind möglich, dieser Spielraum sollte genutzt werden. Die positiven Aspekte des GAV für das Personalwesen und für eine gute Sozialpartnerschaft sollten stärker nach aussen kommuniziert werden (in vertikaler Hinsicht gegenüber den Mitgliedern der Verbände 4

und in horizontaler Hinsicht gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit). Die Abläufe innerhalb der GAVKO könnten wahrscheinlich gestrafft werden, eventuell unter Einbezug einer externen Beratung. Falls fundamentale Änderungen (Herauslösung einzelner Bereiche und Abschluss neuer GAV) in Betracht gezogen werden, sollten die Modelle für das Spitalwesen und/oder die Psychiatrie in den Kantonen Bern und Basel-Landschaft vertieft analysiert werden.

2. Ausgangslage

2.1. Vorgeschichte

- 5 Seit mehr als 15 Jahren gilt für Arbeitnehmende des Kantons Solothurn ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV). Er wurde sozialpartnerschaftlich ausgehandelt und auf Arbeitgeberseite vom Regierungsrat als Vertreter des Kantons Solothurn und auf Arbeitnehmerseite von verschiedenen Personalverbänden¹ im Oktober 2004 unterzeichnet, worauf er per 1. Januar 2005 in Kraft trat. Das Ziel der Pioniertat "GAV für das Staatspersonal" kommt in Art. 1 GAV Solothurn zum Ausdruck. Der GAV solle zur positiven Entwicklung des Kantons Solothurn und zum Wohle der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beitragen, fortschrittliche Anstellungsbedingungen anbieten und gewährleisten, dass die beidseitigen Interessen in einer Kultur der Sozialpartnerschaft gewahrt werden können.
- 6 Für die Weiterentwicklung des GAV (Änderung oder Aufhebung bestehender Regelungen sowie Einführung neuer Regelungen) ist die GAVKO (Gesamtarbeitsvertragskommission) mit je sieben Vertretern der Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite verantwortlich.² Seit der Inkraftsetzung des GAV wurde er konstant weiterentwickelt.³ Die GAVKO überwacht ferner die Anwendung des GAV und behandelt Streitigkeiten, sie wird allerdings nur auf Antrag der Vertragsparteien tätig.⁴ Die GAVKO kann lediglich Änderungsanträge einreichen, die Entscheidungskompetenz liegt bei den Vertragsparteien.
- 7 Der GAV in Solothurn war in der Vergangenheit auch politisch immer wieder ein Thema. So führte etwa eine Änderung des GAV im Jahr 2012 dazu, dass den Kadermitarbeitenden der Verwaltung einfacher gekündigt werden kann, wobei gleichzeitig der Leistungsbonus von 5% auf 10% verdoppelt wurde.⁵ Diese Änderung sorgte im Kantonsparlament für Kontroversen⁶ und wurde auch medial diskutiert.⁷

¹ VSAO (Verband schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte, Sektion Solothurn), LSO (Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn), SBK (Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner), StPV (Solothurnischer Staatspersonalverband) sowie vpod (Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste).

² § 10 lit. c GAV Solothurn.

³ Eine Chronologie aller Änderungen des GAV ist abrufbar unter: https://bgs.so.ch/app/de/texts_of_law/126.3/changes

⁴ § 9 Abs. 2 GAV Solothurn.

⁵ Regierungsratsbeschluss Nr. 2012/936 vom 8. Mai 2012 "Feststellung über das Zustandekommen der fünfzehnten Änderung".

⁶ Vgl. Auftrag "Ungerechtfertigte Verdoppelung des Leistungsbonus beim oberen Kader rückgängig machen" von Christian Werner (SVP) vom 9. März 2016.

⁷ Vgl. Aargauer Zeitung Online vom 5. November 2015.

In jüngster Vergangenheit wurde – auch in der medialen Öffentlichkeit – die Frage aufgeworfen, ob es sinnvoll sei, dass Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter grösstenteils selbst dem GAV unterstehen. Es könnte deswegen der Eindruck entstehen, dass sie ihre eigenen Anstellungsbedingungen verhandeln. Der fraktionsübergreifende Auftrag "Tatsächliche Parität in der GAVKO herstellen" verlangte die Überprüfung der aktuellen Situation, woraufhin der Regierungsrat eine Arbeitsgruppe einsetzte. Unter anderem befand diese, dass die dargelegte Situation zwar aus Good-Governance-Perspektive unerwünscht, bisher aber kein konkreter Fall der Befangenheit der Arbeitgebervertretung bekannt sei.⁸ 8

In Übereinstimmung mit der Empfehlung der Arbeitsgruppe entschied der Regierungsrat schliesslich, ein Kaderreglement einzuführen. Ebenfalls auf Empfehlung dieser Arbeitsgruppe beschloss der Regierungsrat, die Struktur des heutigen GAV für die Bereiche Verwaltung, Volksschulen und Solothurner Spitäler AG überprüfen zu lassen.⁹ 9

2.2. Auftragserteilung, Fragestellung und Vorgehen

Mit Beschluss vom 19. November 2020 wurde Prof. Dr. Kurt Pärli vom Regierungsrat des Kantons Solothurn damit beauftragt, die in der Arbeitsgruppe aufgeworfenen Fragen zu analysieren. 10

Folgende Fragen sind zentral:

1. Macht es weiterhin Sinn, dass drei verschiedene Bereiche (Spital, Verwaltung, Volksschulen) in einem GAV geführt werden?
2. Braucht es im Falle einer Unterteilung des GAV einen übergeordneten Rahmenvertrag?
3. Wer soll zukünftig als Vertragspartner die Arbeitgeberseite vertreten?
4. Wie viele paritätische Vertretungen braucht es und wie sind die Sitze zu verteilen?

Der Auftrag beinhaltet eine Überprüfung der Struktur und des Anwendungsbereichs der heutigen GAV-Regelungen für die Bereiche Verwaltung, Volksschulen und Solothurner Spitäler. Insbesondere soll die Frage beantwortet werden, ob die genannten Bereiche allenfalls auch einzeln geregelt werden können und sollen. Konkret würde dies bedeuten, diese Bereiche aus der bisherigen GAV-Struktur zu separieren und neue GAV abzuschliessen. Die Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Separierung einerseits rechtlich durchführbar und andererseits sachgerecht wäre, bildet einen wichtigen Teil der vorliegenden Untersuchung, die aus rechtlichen Analysen sowie einer Befragung von GAVKO-Mitgliedern und Vertretern der Politik besteht. 11

Nicht ausdrücklich Gegenstand des Projektes bildet die Frage, ob ein GAV für die Regelungen der Arbeitsbedingungen des Staatspersonals überhaupt sinnvoll ist oder ob eine Rückkehr zur herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Anstellung mit einem Effizienzgewinn einherginge. Aus 12

⁸ Bericht und Handlungsempfehlung 2019, S. 5.

⁹ Vgl. Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Solothurn vom 29. Juni 2020.

Gründen der Vollständigkeit und um eine möglichst breite Perspektive der Befragten zu gewährleisten, wurde diese Frage jedoch im Rahmen der Interviews thematisiert. Eine fundierte Beantwortung dieser Frage würde aber eine eigenständige, umfassende Untersuchung vergleichbarer Kantone mit klassischem Personalrecht auf der Grundlage von Gesetz und Verordnung erfordern. Wie ein umfassender Effizienzvergleich (Kanton Solothurn mit GAV, vergleichbarer Kanton mit Personalrecht auf der Grundlage von Gesetz und Verordnung) vorzunehmen wäre, müsste vertieft geprüft werden. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden lediglich Ausmass und Inhalt an gerichtlichen Streitigkeiten um die Auslegung normativer Bestimmungen des GAV im Kanton Solothurn einerseits und Rechtsprechung zum Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft andererseits verglichen, weil sich dieser aufgrund seiner ähnlichen Grösse und seines in der Grundstruktur ähnlichen Personalwesens für einen Vergleich anbietet. Zusätzlich zur summarischen Übersicht über das öffentliche Personalwesen von Basel-Landschaft wurden mit vier Personen (Arbeitgeberseite und Verbände des Kantons Basel-Landschaft telefonische Interviews geführt.

- 13 Eine Rückkehr zur Situation vor dem Jahre 2005 könnte einige *übergangsrechtliche Problemstellungen* nach sich ziehen, insbesondere was die sogenannten "wohlerworbenen Rechte" betrifft. Auch wenn in einem Gemeinwesen nicht Gesetz und Verordnung, sondern ein öffentlich-rechtlicher GAV den Abschluss, Inhalt und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses definieren, so bleibt der Staat an die Grundrechte gebunden. Wohlerworbene Rechte stehen unter dem Schutz der Eigentumsgarantie. Aus dem GAV erworbene Rechte stehen somit nicht leichthin zur Disposition, auch wenn der GAV aufgelöst werden sollte.¹⁰ Die rechtliche Analyse geht auf diese Problematik noch vertieft ein.
- 14 Die Bearbeitung der Fragestellung erforderte eine Analyse des Status Quo und der mit einer allfälligen Aufteilung des GAV verbundenen rechtlichen Probleme sowie einen Blick in die Rechtsprechung. Der Ergebnisbericht zur Befragung der Mitarbeitenden des Kantons Solothurn von 2018 wurde durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellt.¹¹ Zudem wurden die relevanten Akteure, die GAVKO sowie Vertreter der politischen Parteien zu ihren Einschätzungen zum Status Quo und möglichen Alternativlösungen befragt. Die Befragungsergebnisse bilden zusammen mit den rechtlichen Erkenntnissen das Fundament der Empfehlungen zum weiteren Vorgehen.
- 15 Im nächsten Kapitel dieses Berichts werden nachfolgend die rechtlichen Grundlagen des GAV im öffentlichen Dienst dargestellt und in den Kontext genereller Ausführungen zum öffentlichen Personalrecht gestellt. Die Darlegung dieser Grundlagen dient dazu, allfällige Änderungsszenarien nicht im luftleeren Raum, sondern auf der Grundlage der geltenden Rechtsordnung zu diskutieren. Im darauffolgenden Kapitel werden ausgehend vom Status Quo des GAV Solothurn die mit der Auftraggeberschaft besprochenen möglichen Szenarien vorgestellt. Die Szenarien sind: Beibehalten des Status Quo (allenfalls mit kleineren Änderungen) oder einzelne, neue GAV für Verwaltung, Volksschulen und Spitäler ohne Rahmen-GAV oder einzelne, neue

¹⁰ Wohlerworbene Rechte zeichnen sich durch eine besondere Rechtsbeständigkeit aus, insbesondere hinsichtlich Gesetzesänderungen. Rechtspositionen, welche als wohlerworbene Rechte zu qualifizieren sind, gründen in einer besonderen Vertrauensbeziehung zwischen Bürger und Staat und sollen unter bestimmten Umständen und für eine gewisse Zeit lang vor staatlichen Eingriffen geschützt sein. Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_51/2017 vom 26. April 2017, E. 4.1 sowie BGE 134 I 23, E. 7.1, je mit Hinweisen).

¹¹ "SO gefragt", Mitarbeitendenbefragung 2018 – Ergebnisbericht, Ebene Gesamtkanton vom 26. März 2019.

GAV für Verwaltung, Volksschulen und Spitäler mit einem übergreifenden Rahmen-GAV. Die verschiedenen Optionen wurden auch im Rahmen der Befragung den Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen zur Stellungnahme unterbreitet. Anschliessend werden Ergebnisse der Befragungen zuerst systematisch gestellt, gewürdigt und kommentiert. Darauf folgt eine vertiefte rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen und Problemen, die sich bei einer Umsetzung der einzelnen Szenarien ergeben könnten. Angesichts des "Sonderfalls GAV im öffentlichen Dienst" ist eine solche Analyse naturgemäss mit einigen Unsicherheiten verbunden, da zu vielen Fragen schlicht keine Gerichtspraxis erkennbar ist, auf die man sich stützen könnte. Besondere Aufmerksamkeit ist gefordert für die Lösung "Rahmen-GAV und verschiedene Betriebs-GAV", da hier zumindest für GAV im öffentlichen Personalbereich juristisches Neuland betreten wird. Die Studie wird abgeschlossen mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen.

3. Rechtliche Grundlagen

3.1. Grundstruktur und Varianten des öffentlichen Personalrechts

Der Arbeitsvertrag ist in den Art. 319 ff. des OR geregelt und bildet zusammen mit dem öffentlichen Arbeitsschutzrecht und dem kollektiven Arbeitsrecht die Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse. Art. 342 Abs. 1 lit. a OR hält fest, dass Vorschriften des Bundes, der Kantone und Gemeinden über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis vorbehalten bleiben, soweit sie nicht Art. 331 Abs. 5 OR (Pflichten der Arbeitgeberin bei der Personalvorsorge) und Art. 331a-331e OR (Vorschriften zur Personalvorsorge, namentlich Beginn und Ende des Vorsorgeschatzes sowie Gesundheitsvorbehalte) betreffen. In Dienstverhältnissen beim Bund, den Kantonen, den Gemeinden oder anderen öffentlich-rechtlichen Institutionen finden demnach grundsätzlich die jeweiligen öffentlich-rechtlichen Personalerlasse Anwendung. 16

Öffentlich-rechtliche Arbeitgeber des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nehmen Anstellungen in der Regel durch öffentlich-rechtlichen Vertrag oder mitwirkungsbedürftige Verfügung vor. Dies gilt sowohl für die Zentralverwaltung als auch für dezentrale Verwaltungsträger wie beispielsweise öffentlich-rechtliche Anstalten. Aus Art. 342 Ab. 1 lit. a OR lässt sich kein Verbot ableiten, das Personal auch auf der Grundlage des privatrechtlichen Arbeitsvertragsrechts anzustellen. Nach Lehre und Praxis ist dafür eine entsprechende gesetzliche Grundlage erforderlich.¹² Es darf davon ausgegangen werden, dass – obwohl privatrechtliche Anstellungen im Gemeinwesen tendenziell zunehmen dürften – heute immer noch die ganz überwiegende Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf der Grundlage einer mitwirkungsbedürftigen Verfügung oder eines öffentlich-rechtlichen Vertrags angestellt ist.¹³ Das hat verschiedene Gründe. Auch wenn es in vielen Kantonen und Gemeinden und auch beim Bund heute dank Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen möglich ist, bestimmte Personenkategorien privatrechtlich anzustellen, hat dies nicht zur Folge, dass für die entsprechenden staatlichen Arbeitgeber rechtsstaatliche Grundsätze wie der Grundsatz von Treu und 17

¹² Zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage für privatrechtliche Anstellungen siehe BGer, Urteil 2P.18/2006 vom 19. Mai 2006, E. 2.3; BGE 118 II 213, 217 ff. E. 3; aus der Literatur statt vieler DONATSCH, Jusletter, Rz. 6; HAFNER, 302; NÖTZLI, 309.

¹³ DÉFAGO GAUDIN, S. 265.

Glauben oder das Verhältnismässigkeitsprinzip keine Geltung mehr haben.¹⁴ Eine Kombination von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Anstellungen beim gleichen öffentlichen Arbeitgeber ist im Lichte der Rechtsgleichheit nicht unproblematisch. Dazu kommt, dass Anstellungen nach Privatrecht nicht zwangsläufig mehr Flexibilität zur Folge haben. Der zentrale Grundsatz des Privatrechts "pacta sunt servanda" (Verträge muss man halten) gilt auch für den Arbeitsvertrag.¹⁵ Zudem finden sich auch im Privatrecht und insbesondere im Arbeitsvertragsrecht zahlreiche zwingende Bestimmungen zum Schutze der Arbeitnehmenden, die das faktische Machtungleichgewicht zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ausgleichen.¹⁶

- 18 Von der Konstellation "Öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber" zu unterscheiden ist die Situation, in der Private lediglich mit dem Vollzug staatlicher Aufgaben betraut werden (zu denken ist etwa an Strassenunterhalt und -reinigung durch ein privates Unternehmen oder auch an Krankenkassen, die das Krankenversicherungsgesetz nach KVG vollziehen). In diesen Fällen ist keine spezialgesetzliche Grundlage für die privatrechtlichen Anstellungen erforderlich. Arbeitsverträge mit privatrechtlichen Arbeitgebern sind deshalb dem Privatrecht unterstellt, auch wenn diese öffentliche Aufgaben erfüllen.¹⁷
- 19 Etwas komplexer verhält es sich indes mit Institutionen, die aus der Zentralverwaltung ausgegliedert worden sind und sich eine privatrechtliche Gesellschaftsform gegeben haben. Das trifft beispielsweise auch auf die Solothurner Spitäler AG zu.¹⁸ In der Praxis zeigen sich verschiedene Varianten, wie die Anstellung des Personals in solchen Organisationen gestaltet werden kann. Zwei davon, die für den vorliegenden Zusammenhang möglicherweise von Interesse sind, werden nachfolgend kurz erläutert.
- 20 In Basel-Stadt beispielsweise sind die Industriellen Werke Basel (IWB) seit 2010 eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt im Eigentum des Kantons Basel-Stadt (vormals gehörten die IWB der kantonalen Zentralverwaltung an). Grundlegendes Ziel der Verselbständigung war eine erhöhte Handlungsfähigkeit der IWB, um rascher auf Veränderungen reagieren zu können, die sich im Zusammenhang mit der Öffnung des Strommarktes ergeben.¹⁹ Die Organisation und die Aufgaben der IWB sind im IWB-Gesetz²⁰ geregelt. Nach § 13 IWB-Gesetz ist das Personal der IWB grundsätzlich nach den Bestimmungen des Personalgesetzes und des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt²¹ angestellt. § 13 Abs. 4 IWB-Gesetz sieht vor, dass die IWB von diesem Grundsatz abweichen und zur Gewinnung und Erhaltung von Mitarbeitenden des mittleren und oberen

¹⁴ AUBERT, S. VII ff. (Vorwort).

¹⁵ MEIER-GUBSER, AJP, S. 1567.

¹⁶ GEISER, S. 280.

¹⁷ BGer, Urteil 2P.217/2003 vom 22. Oktober 2003, E. 2.3; aus der Literatur statt vieler HAFNER, 312; HELBLING, Personalrecht, 102.

¹⁸ § 14 Spitalgesetz Kanton Solothurn (SpiG) vom 12.05.2004, (817.11): Der Kanton betreibt das kantonale Spital in der Form einer Aktiengesellschaft nach Artikel 620 Absatz 3 des Obligationenrechts mit einem gemeinnützigen Zweck im Sinne der Steuergesetzgebung des Bundes (gemeinnützige Aktiengesellschaft). Bezüglich Anstellungsbedingungen hält § 14 Abs. 2 SpiG lediglich fest, dass der Regierungsrat die Entschädigung der Mitglieder des Verwaltungsrates regelt.

¹⁹ Siehe Webseite des Kantons Basel-Stadt "IWB Verselbständigung" (Quelle: <https://www.wsu.bs.ch/dossiers/abgeschlossene-dossiers/iwb-verselbststaendigung.html>), zuletzt besucht am 30. Juni 2021.

²⁰ Gesetz über die Industriellen Werke Basel (IWB-Gesetz) vom 11. Februar 2009 (SG 772.300).

²¹ Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 (SG 164.100).

Führungs- und Fachkaders bedarfsgerecht ergänzende Vergütungen gewähren dürfen. Die entsprechenden Regelungen sind in einem vom Verwaltungsrat erlassenen und vom Regierungsrat zu genehmigenden Kaderreglement festzulegen. Art. 13 Abs. 4 hält ebenfalls fest, dass diese Mitarbeitenden privatrechtlich angestellt werden. Das entsprechende Kaderreglement wurde geschaffen und sieht vor, dass der CEO, die Mitglieder der Geschäftsleitung sowie die Mitglieder des oberen und mittleren Kaders dem Reglement unterstehen und nach OR angestellt sind. Diese Konstruktion ist rechtlich grundsätzlich zulässig, wobei zu beachten ist, dass die IWB, soweit sie im Bereich der staatlichen Grundversorgung tätig ist, auch hinsichtlich der privatrechtlichen Anstellungen an die Grundrechte gebunden bleibt, was sich namentlich bei Kündigungen auswirkt.²²

Im Zusammenhang mit der Situation der Solothurner Spitäler (bezüglich der Anstellungsbedingungen) ist auf das Modell im Kanton Bern hinzuweisen. Wie in vielen anderen Kantonen (so auch im Kanton Solothurn²³) wurden die ehemals kantonalen Spitäler basierend auf dem Spitalversorgungsgesetz (SpvG)²⁴ ebenfalls in die "unternehmerische Freiheit" entlassen und sind als Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. des Obligationenrechts geführt,²⁵ die sich in den Schranken des OR auch selbst organisieren können. Die Organisationsfreiheit schliesst im Kanton Bern grundsätzlich auch die Anstellung des Personals ein, d.h., das Personal dieser Institutionen ist privatrechtlich angestellt. Sie verfolgen zwar einen öffentlichen Zweck im Sinne der Steuergesetzgebung, das ändert aber nichts an ihrer Eigenschaft als *juristische Personen des Privatrechts*, die sich in den Schranken des OR selbst organisieren können. Art. 50 Abs. 1 SpvG hält Garantien für die Arbeitsbedingungen fest, indem sämtliche Listenspitäler und Listengeburtshäuser (also nicht nur die ausgelagerten ehemals kantonalen Spitäler) mit ihrem Personal wahlweise einen GAV abgeschlossen haben oder aber Arbeitsbedingungen bieten, die dem GAV der Branche entsprechen. Der Regierungsrat erhält in Art. 50 Abs. 2 SpvG die Kompetenz, bei Fehlen eines GAV die Mindestarbeitsbedingungen festzulegen.

21

Das bernische Modell ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig, denn der Gesetzgeber verpflichtet die Unternehmen nicht zum Abschluss eines GAV. Eine kantonale GAV-Pflicht ausserhalb der im Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV hinaus vorgesehenen Fälle wäre nicht verboten. In BGE 124 I 107 entschied das Bundesgericht, eine jurassische Volksinitiative, die staatliche Hilfe an die Voraussetzung des Abschlusses eines Gesamtarbeitsvertrags knüpfte, sei unverhältnismässig und verletzte u.a. die verfassungsrechtlich gewährte Vereinigungsfreiheit.²⁶ Das Bundesgericht erachtet es jedoch als zulässig, wenn der Staat ein privatrechtliches Unternehmen zwar nicht zum Abschluss eines GAV verpflichtet, aber verlangt, dass die Arbeitsbedingungen eines GAV eingehalten werden.²⁷ In BGE 138 II 398 musste das Bundesgericht über die Gültigkeit von Bestimmungen des Tessiner Anwendungsgesetzes zur Spitalfinanzierung entscheiden. Dabei stellte das Bundesgericht fest, die im Interesse des

22

²² Siehe dazu hinten, Rz. 19 und vor allem Rz. 23.

²³ Zu den rechtlichen Grundlagen der Solothurner Spitäler AG siehe hinten, Rz. 216 ff.

²⁴ Spitalversorgungsgesetz Kanton Bern (SpvG) vom 13. Juni 2013, (812.11).

²⁵ Art. 19 und Art. 32 SpvG.

²⁶ BGE 124 I 107, E. 4c/cc, siehe auch die Entscheide des Bundesgericht 2C_58/2009 vom 4. Februar 2010, E. 4.2, und 2C_728/2011 vom 23. Dezember 2011, E. 7.3.

²⁷ BGer, Entscheid 2P.193/2003 vom 2. März 2004, E. 3.3; siehe auch den Entscheid des BGer 2C_58/2009 vom 4. Februar 2010, E. 4.3.

Arbeitnehmendenschutzes und der gleich langen Spiesse im Spitalwettbewerb stehende Verpflichtung der Arbeitgeber zur Einhaltung der üblichen Arbeitsbedingungen verstosse nicht gegen das Bundesrecht und die Verfassung.²⁸

3.2. Bedeutung der Grundrechte, Verfassungsprinzipien und weiterer Bundeserlasse für das kantonale öffentliche Personalrecht

- 23 Diverse Grundrechte und Verfassungsprinzipien überlagern die gesetzlichen Bestimmungen zum öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis.²⁹ Insbesondere ist der Staat an das Legalitätsprinzip, das öffentliche Interesse, das Verhältnismässigkeitsprinzip, das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot, das Handeln nach Treu und Glauben und an den Anspruch auf rechtliches Gehör gebunden.³⁰
- 24 Das Gleichheitsgebot verlangt nach ständiger Rechtsprechung, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist.³¹ Dieses so verstandene Gleichbehandlungsgebot kommt insbesondere bei der Lohnfestsetzung zum Tragen. Gemäss öffentlichem Dienstrecht muss gleichwertige Arbeit gleich entlohnt werden. Allerdings steht den Behörden bei der Ausgestaltung der Besoldungsordnung ein grosser Spielraum zu.³² Dies gilt insbesondere für die Identifikation der Kriterien, die für die Entlohnung des Personals massgeblich sein sollen.³³ Eine klare Schranke der Lohnungleichheit stellt überdies der verfassungsrechtliche Anspruch auf Lohngleichheit (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV) sowie das Gleichstellungsgesetz (GIG) dar, das auch im öffentlichen Dienstrecht umfassend Anwendung findet.³⁴ Auf dem Geschlecht beruhende Lohnungleichheiten sind unzulässig.³⁵ Zu ergänzen ist, dass der Anspruch auf *Lohngleichheit nach Art. 8 Abs. 3 BV und GIG gemäss Bundesgericht in einem privatrechtlichen Streit immer nur gegenüber dem gleichen Anstellungsträger gilt.*³⁶
- 25 Es stellt sich die Frage, wie sich eine Auslagerung öffentlicher Aufgaben an Private auf die Fragen der Lohngleichheit auswirkt. Solange die ausgelagerten Einheiten zwar rechtlich selbständig sind, aber das Personal auf der gleichen gesetzlichen Grundlage anstellen wie die staatliche Zentralverwaltung, sind für eine Überprüfung der Lohngleichheit Tätigkeiten in der selbständigen Einheit mit solchen der Zentralverwaltung zu vergleichen. Anders verhält es sich, wenn die ausgelagerte Einheit ihr Personal nach eigener rechtlicher Grundlage anstellt. In diesem Fall gilt der Anspruch auf Lohngleichheit innerhalb dieser Institution, die Löhne in

²⁸ BGE 138 II 398, E. 8. Siehe zu diesem Entscheid RÜTSCH, N 54 und N 59.

²⁹ Zum Ganzen siehe MÜLLER/CARONI/PÄRLI, AJP, S. 878 ff.

³⁰ MÜLLER/CARONI/PÄRLI, AJP, S. 879.

³¹ Statt vieler BGE 136 I 17, 29, E. 5.3; aus der Literatur statt vieler HÄFELIN/ HALLER/ KELLER/ THURNHERR, Rz. 751 ff.; DONATSCH, Jusletter, Rz. 6.

³² Urteil Bundesgericht 8C_199/2010 vom 23.03.2011, E. 6.2 mit Hinweisen auf BGE 131 I 105, E. 3.1 (...Neben der Qualität der geleisteten Arbeit werden in der Gerichtspraxis Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeit als sachliche Kriterien zur Festlegung der Besoldungsordnung erachtet).

³³ Siehe dazu DONATSCH, Jusletter, Rz. 28.

³⁴ Siehe Art. 2 GIG.

³⁵ Mehrfach beschäftigtige sich in der Vergangenheit auch das Bundesgericht mit Lohnklagen von Personal im Gesundheitsbereich, das im Kanton Solothurn angestellt war, siehe BGE 132 II 393 sowie die Urteile 2A.205/2004, 2A.206/2004 und 2A.207/2004.

³⁶ Siehe BGE 130 III 145, E. 3.2.1. Das Bundesgericht stellte hier klar, dass der Lohngleichheitsanspruch nur gegenüber dem eigenen Arbeitgeber geltend gemacht werden kann.

anderen selbständigen Einheiten oder in der Zentralverwaltung sind in diesen Fällen nicht in den Vergleich einzubeziehen.

Die Kantone sind bei Ausgestaltung ihres kantonalen Personalrechts gehalten, diverse weitere Bestimmungen des Bundesrechts zu anerkennen.³⁷ Das gilt namentlich in Bezug auf das Koalitions- und das Streikrecht³⁸, die arbeitsgesetzlichen Vorschriften über den Gesundheitsschutz³⁹ und die bundesrechtlichen Vorgaben über die Familienzulagen⁴⁰. Zudem finden die bundesrechtlichen Sozialversicherungserlasse⁴¹ ebenfalls auf kantonale Beschäftigungsverhältnisse Anwendung. 26

Unbestritten ist auch, dass die öffentliche Hand sich nicht einfach von der Grundrechtsbindung befreien kann, indem sie ihre Anstellungen dem Privatrecht statt dem öffentlichen Recht unterstellt.⁴² Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Grundrechtsbindung des privat-rechtlich handelnden und am Wettbewerb teilnehmenden Staates ist allerdings nicht konstant.⁴³ Nichtsdestotrotz geht ein überwiegender Teil der Lehre von einer Grundrechtsbindung des Staates und seiner Einrichtungen *in allen Organisations- und Handlungsformen* nach Art. 35 Abs. 2 BV aus.⁴⁴ 27

3.3. Bedeutung des Kollektiven Arbeitsrechts für das öffentliche Personalrecht

3.3.1. Zulässigkeit und Verbreitung des Gesamtarbeitsvertrages im öffentlichen Dienst

Gesamtarbeitsverträge (GAV) sind Vereinbarungen zwischen einzelnen Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeberverbänden auf der einen Seite und Arbeitnehmerverbänden auf der anderen Seite.⁴⁵ Sie sind ein Instrument des *kollektiven Arbeitsrechts* und sollen als solches das Ungleichgewicht zwischen den Arbeitnehmenden und den Arbeitgeberinnen verringern.⁴⁶ 28

Die verfassungsrechtliche in Art. 28 BV verankerte Koalitionsfreiheit garantiert Arbeitnehmenden einerseits, sich zu Verbänden zusammenzuschliessen. Andererseits schützt die Koalitionsfreiheit auch die Aktivitäten dieser Verbände, wobei u.a. Kollektivverhandlungen erfasst sind. Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind ebenfalls Träger der Koalitionsfreiheit.⁴⁷ Auch für sie gilt somit, dass sie einen Anspruch darauf haben, Verhandlungen mit der Arbeitgeberin mit dem Ziel des Abschlusses eines GAV zu führen. 29

³⁷ ZÜRCHER, S. 273 ff.

³⁸ Art. 28 BV.

³⁹ Siehe Art. 3a ArG.

⁴⁰ Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz) vom 24. März 2006, SR 836.2.

⁴¹ Das betrifft die Arbeitnehmersicherungen, die Unfallversicherung (UV), die berufliche Vorsorge BV, die Arbeitslosenversicherung ALV sowie die paritätische Beitragspflicht in der AHV/IV/EO.

⁴² Statt vieler BERTSCHI, ZBl, S. 631 und HANGARTNER, ArbR, S. 42.

⁴³ In BGE 1339 III 35, 41 hat das Bundesgericht festgehalten, der Post seien "im freien Wettbewerb mit Privaten gleich lange Spiesse zu verschaffen" und damit die Grundrechtsbindung negiert, was auf erhebliche Kritik stiess.

⁴⁴ MÜLLER/CARONI/PÄRLI, AJP, S. 880.

⁴⁵ Zum Ganzen siehe GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 336 ff.

⁴⁶ Anstelle vieler siehe PETER HELBING, GAV für den Staatsdienst, in AJP 1998, S. 900.

⁴⁷ Zum Ganzen siehe TRÜMPLE, AJP, S. 825 ff.

- 30 In der Lehre und Forschung wurde der Thematik des öffentlich-rechtlichen GAV eher spärliche Aufmerksamkeit zuteil. Es ist indessen davon auszugehen, dass die herrschende Lehre die Zulässigkeit befürwortet.⁴⁸ Es wäre wenig sinnvoll, den Beschäftigten im öffentlichen Dienst zwar ein Recht auf Kollektivverhandlungen zuzugestehen, aber den Anspruch auf Abschluss eines GAV zu verneinen. Soweit ersichtlich äusserte sich niemand dahingehend, dass GAV für den öffentlichen Dienst unzulässig wären. Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit ist ein GAV im öffentlichen Dienst immer noch sehr selten. Zwar anerkennen auch andere Regelungen des öffentlichen Personalwesens grundsätzlich die Möglichkeit zum Abschluss eines GAV (z.B. das Personalrecht der Stadt Zürich⁴⁹), es ist aber bisher kein anderes Beispiel bekannt, in denen ein öffentlich-rechtlicher GAV das kantonale oder kommunale Personalwesen derart umfassend normieren würde wie der GAV Solothurn. Der Kanton Solothurn ist somit der erste (und bisher einzige) Kanton mit einem umfassenden GAV für das gesamte öffentliche Personalwesen. Es existieren verschiedene Formen von GAV bei öffentlichen Arbeitgebern (siehe Beispiele unten), welche aber einen weniger grossen Geltungsbereich aufweisen oder weniger detailliert ausgestaltet sind als der GAV des Kantons Solothurn. Zusammenfassend gilt: Gesamtarbeitsverträge sind auch im öffentlichen Dienst grundsätzlich zulässig, aber wenig verbreitet.
- 31 Gemäss Teilen der Lehre reicht es für die *Zulässigkeit eines GAV im öffentlichen Dienst* aus, wenn das anwendbare Recht dafür Raum lässt – mit anderen Worten einen GAV nicht explizit oder implizit verbietet – und diese Vertragsform angemessener erscheint als die Regelung der Arbeitsverhältnisse durch Verfügung.⁵⁰ Gemäss anderen Stimmen in der Lehre benötigen GAV im öffentlichen Personalwesen, im Unterschied zu "gewöhnlichen", privatwirtschaftlichen GAV gemäss Obligationenrecht, eine *ausdrückliche Grundlage in einem Gesetz*.⁵¹ Im vorliegenden Fall ist die Zulässigkeit unumstritten: Die gesetzlichen Grundlagen im Falle des GAV Solothurn finden sich im Staatspersonalgesetz und im Volksschulgesetz (VSG).⁵² Die Frage der gesetzlichen Grundlage bedarf demnach hier keiner weiteren Vertiefung.
- 32 In den folgenden Abschnitten wird auf drei Beispiele öffentlich-rechtlicher GAV eingegangen (SBB Personenverkehr, Fachhochschule Nordwestschweiz, Nahverkehrsbetriebe Kanton Zürich). Ersteres dient als Veranschaulichung der Kombination von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen GAV. Das zweite Beispiel zeigt, dass Gesamtarbeitsvertragskommissionen (GAVKO) auch andernorts als geeignetes Instrument für einen öffentlich-rechtlichen GAV eingesetzt werden. Das dritte Beispiel macht deutlich, dass die Kombination von Rahmen-GAV und Betriebs-GAV auch für das öffentliche Personalwesen eine Option darstellt.
- 33 In der Praxis kommen auch Kombinationen von privat- und öffentlich-rechtlichen GAV vor. So haben die Schweizerischen Bundesbahnen SBB zwei verschiedene GAV abgeschlossen: Einen

⁴⁸ Anstelle vieler siehe PETER HELBING, GAV für den Staatsdienst, in AJP 1998, S. 900.

⁴⁹ Vgl. Art. 4 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 6. Februar 2002.

⁵⁰ Dahingehend äussern sich etwa JÖRG PAUL MÜLLER und MARKUS SCHEFER (vgl. MÜLLER/SCHERER, S. 1091) und PETER HELBLING (vgl. HELBLING, AJP, S. 903 f.).

⁵¹ Vgl. MEIER, S. 245.

⁵² § 45^{bis} des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992 sowie § 50 des Volksschulgesetzes (VSG) vom 14. September 1969 (§ 50 VSG ersetzte Art. 7^{quater} des per 31.12.2015 aufgehobenen Lehrerbesoldungsgesetzes). Vgl. auch § 3 Abs. 2 GAV Solothurn.

privatrechtlichen GAV gemäss OR für die Angestellten von SBB Cargo⁵³ und einen öffentlich-rechtlichen GAV für die Angestellten im Personenverkehr, welcher seine gesetzliche Grundlage im Bundespersonalgesetz (BPG) und im Gesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) findet.⁵⁴ Dieses Beispiel veranschaulicht, dass es grundsätzlich denkbar wäre, im Kanton Solothurn etwa für die Verwaltung einen öffentlich-rechtlichen GAV und für die Spitäler einen privatrechtlichen GAV zu vereinbaren. Diese Vorgehensweise würde jedoch der gewünschten Vereinfachung widersprechen und würde u.a. Fragen hinsichtlich der Rechtsgleichheit aufwerfen.

Als weiteres Beispiel für einen öffentlich-rechtlichen GAV kann derjenige der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) dienen. Die FHNW ist eine interkantonale, öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden der von vier Kantonen getragenen FHNW werden seit 2006 ebenfalls in einem öffentlich-rechtlichen GAV geregelt. Der GAV der FHNW findet seine Rechtsgrundlage in einem Staatsvertrag.⁵⁵ Der persönliche Geltungsbereich erstreckt sich – von gewissen Ausnahmen wie Lernende und Praktikantinnen und Praktikanten abgesehen – auf das gesamte voll- und teilzeitlich beschäftigte Personal der FHNW.⁵⁶ Für Mitglieder der Direktion sind indessen auch vom GAV abweichende Regelungen zulässig.⁵⁷ Die normativen Bedingungen des GAV der FHNW sind, anders als diejenigen des GAV Solothurn, nicht in einen allgemeinen und einen besonderen Teil gegliedert. Ebenso wie der GAV Solothurn sieht der GAV FHNW eine GAV-Kommission vor (GAVKO-FHNW). Die Struktur und der Aufgabenbereich der GAVKO-FHNW gleichen grösstenteils dem Solothurner Pendant, allerdings kann die GAVKO-FHNW auch aus eigener Initiative tätig werden.⁵⁸ Dieses Beispiel zeigt, dass GAV-Kommissionen für öffentlich-rechtliche GAV nicht bloss im Kanton Solothurn existieren, sondern auch anderswo als sinnvolle Institution erachtet werden.

Ein weiteres Beispiel eines öffentlich-rechtlichen GAV ist die Betriebliche Vereinbarung für die Nahverkehrsbetriebe des Kantons Zürich.⁵⁹ Der ihr übergeordnete Rahmen-GAV⁶⁰ wurde zwischen vier verschiedenen Betrieben des öffentlichen Verkehrs und mehreren Gewerkschaften geschlossen.⁶¹ Dieser Rahmen-GAV wird ergänzt von Vereinbarungen auf Betriebsebene, die teilweise öffentlich-rechtlicher Natur (Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich) und teilweise privatrechtlicher Natur (andere Nahverkehrsbetriebe) sind. Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich

⁵³ Siehe Art. 1 GAV Cargo SBB, Quelle: https://www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV_SBB_Cargo_D_web (zuletzt besucht am 2. November 2021).

⁵⁴ Siehe Art. 1 GAV SBB, Quelle: https://www.transfair.ch/Ressourcen/PDF/Branchen/Off-Verkehr/GAV/GAV_SBB_D_web (zuletzt besucht am 2. November 2021).

⁵⁵ Staatsvertrag zwischen den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) vom 27. Oktober 2004 / 9. November 2004 / 18./19. Januar 2005.

⁵⁶ § 1.4 Ziff. 1 GAV FHNW.

⁵⁷ § 1.4 Ziff. 3 GAV FHNW.

⁵⁸ Vgl. § 12.3 f. GAV FHNW

⁵⁹ Vgl. zum Spezialfall Rahmen-GAV und Betriebs-GAV Rz. 44 ff.

⁶⁰ Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag für die Nahverkehrsbetriebe im Kanton Zürich vom 7. November 2013.

⁶¹ Forchbahn AG, Postauto AG, Stadtbuss Winterthur AG, Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich auf der Arbeitgeberseite sowie vpod, transfair, syna, SEV und Syndicom als Gewerkschaften.

schlossen mit den entsprechenden Gewerkschaften die eben erwähnte "Betriebliche Vereinbarung"⁶² ab. Diese betriebliche Vereinbarung ist als öffentlich-rechtlicher GAV zu klassifizieren. Sie konkretisiert den Rahmen-GAV und geht bei Widersprüchen den Regelungen des Rahmen-GAV ausdrücklich vor.⁶³ Dieses Beispiel illustriert, dass eine Kombination von einem Rahmen-GAV und mehreren Betriebs-GAVs auch für das öffentliche Personalwesen denkbar ist.

3.3.2. Bedeutung der Koalitionsfreiheit im öffentlichen Personalrecht

36

Die Koalitionsfreiheit schützt die ungehinderte Bildung von Vereinigungen der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber mit dem Ziel, die Arbeitsbeziehungen kollektiv zu regeln und gestattet ihnen, sich so zu organisieren, dass sie zu gemeinsamer Aushandlung und vertraglicher Festsetzung von Arbeitsbedingungen fähig sind.⁶⁴ Geschützt ist nicht nur der Zusammenschluss, sondern auch die anschliessende Aktivität der Koalitionen.⁶⁵ Diese Freiheiten werden durch die Bundesverfassung (Art. 28 BV), die EMRK⁶⁶ (als Teilgehalt der Vereinigungsfreiheit von Art. 11 EMRK) und die UNO-Pakte⁶⁷ (Art. 8 UNO-Pakt I sowie Art. 22 UNO-Pakt II) garantiert. Die Koalitionsfreiheit weist eine kollektive Komponente auf, es handelt sich aber auch um ein Individualrecht.⁶⁸ Träger dieser Freiheit sind gemäss herrschender Lehre nicht nur privatrechtlich angestellte Arbeitnehmende, sondern auch Beschäftigte im öffentlichen Dienst.⁶⁹ Die Rechtsprechung des EGMR⁷⁰ und des Bundesgerichts stimmt damit überein und garantiert auch Beschäftigten von öffentlichen Arbeitgeberinnen den Genuss der Koalitionsfreiheit.⁷¹

37

Gemäss Bundesgericht garantiert die kollektive Gewerkschaftsfreiheit der Gewerkschaft, als solche zu bestehen und zu handeln, d.h. die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen.⁷² Sie beinhaltet aber auch das Recht, an Kollektivverhandlungen mitzuwirken und Gesamtarbeitsverträge abzuschliessen.⁷³ In einem die ETH betreffenden Fall hat das Bundesgericht ausdrücklich hervorgehoben, dass eine Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes sich ebenfalls auf die kollektive Gewerkschaftsfreiheit berufen könne.⁷⁴ Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zum Erlass öffentlich-rechtlicher Personalgesetze beschränkt das Bundesgericht jedoch die Tragweite der Rechte der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes auf das rechtliche Gehör in angemessener Form, da ansonsten die Souveränität des Staates in diesem Bereich angetastet würde.⁷⁵ Wenn aber im Gesetz die Möglichkeit zu Gesamtarbeitsverträgen vorgesehen ist

⁶² Betriebliche Vereinbarung zwischen den Verkehrsbetrieben der Stadt Zürich (Arbeitgeberin) und vpod, transfair und syna (Gewerkschaften) vom Oktober 2014.

⁶³ Ziff. 1.3 lit. b des Rahmen-GAV VBZ.

⁶⁴ MÜLLER/SCHAFER, S. 1087.

⁶⁵ Vgl. SCHIESS RÜTIMANN, BSK Art. 28, N 10.

⁶⁶ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, SR 0.101.

⁶⁷ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I, SR 0.103.1) und Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2).

⁶⁸ TRÜMLER bezeichnet die Koalitionsfreiheit als *kollektiv auszuübendes Individualrecht* (TRÜMLER, AJP, S. 827). Zur Koalitionsfreiheit als Individualrecht siehe SCHIESS RÜTIMANN, BSK Art. 28, N 15.

⁶⁹ Anstelle vieler siehe TRÜMLER, AJP, S. 825 ff.

⁷⁰ Vgl. hinsichtlich der Rechtsprechung des EGMR etwa "Demir and Baykara" (EGMR v. 12.11.2008, Appl. No. 34503/97, Demir and Baykara ./ Turkey), erläutert in PÄRLI, AJP, S. 1693.

⁷¹ Zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung siehe etwa TRÜMLER, AJP, S. 828 ff. m.w.H.

⁷² BGE 140 I 257, E. 5.1.

⁷³ BGE 129 I 113, E. 1.3.

⁷⁴ BGE 140 I 257, E. 5.1.1.

⁷⁵ BGE 134 I 269, E. 3.3.1; BGE 129 I 113, E. 1.4 und 3.4. Das rechtliche Gehör könnte etwa mittels eines Mitberichtsverfahrens gewährt werden, vgl. Rz. 199.

(wie dies im Kanton Solothurn der Fall ist), dann hat eine tariffähige Gewerkschaft⁷⁶ des öffentlichen Dienstes das Recht, an Kollektivverhandlungen teilzunehmen und Gesamtarbeitsverträge mit dem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber abzuschliessen. Das Bundesgericht hat im ETH-Fall die anderslautende Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts klar zurückgewiesen.⁷⁷ Zusammenfassend gilt gemäss Bundesgericht: Auch eine Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes kommt in den Genuss der kollektiven Gewerkschaftsfreiheit. Beim Erlass öffentlich-rechtlicher Personalgesetze führt die kollektive Gewerkschaftsfreiheit nur (aber immerhin) dazu, dass Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im Gesetzgebungsprozess anzuhören sind. Wenn nun aber ein Personalgesetz die Möglichkeit eines GAV-Abschlusses vorsieht, geniesst die Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes weitergehende Ansprüche: Sie hat das Recht, an Kollektivverhandlungen teilzunehmen und einen GAV abzuschliessen.

Fazit: Für die vorliegende Untersuchung ist die gerade erwähnte Rechtsprechung durchaus von Bedeutung. Solange im kantonalen Personalrecht eine Grundlage für die Regelung der Arbeitsverhältnisse in der Form eines öffentlich-rechtlichen GAV vorhanden oder nicht explizit ausgeschlossen sind, *haben tariffähige Gewerkschaften einen grundrechtlich abgesicherten Anspruch auf Kollektivverhandlungen und auf den Abschluss eines Kollektivvertrages*. Bei einer allfällig in Erwägung gezogener Rückkehr zum klassischen öffentlichen Personalrecht müsste dieser Umstand aus rechtlichen, aber auch aus (personal)politischen Gründen berücksichtigt werden.

3.3.3. Bedeutung der privatrechtlichen OR-Bestimmungen bei öffentlich-rechtlichen GAV

Die Grundlage öffentlich-rechtlicher GAV finden sich im öffentlichen Recht. Allgemein kommt dem privatrechtlichen Vertragsrecht (OR) aber im öffentlichen Personalrecht eine ergänzende Funktion zu. Zum Teil verweisen die einschlägigen Bestimmungen in den Personalgesetzen oder auch in öffentlich-rechtlichen GAV⁷⁸ auf das OR. Weiter wird das OR lückenfüllend angewendet.⁷⁹ Ausserdem können "[...] grundlegende Bestimmungen des Obligationenrechts im Bereich des öffentlichen Personalrechts angewendet werden, wenn sie Ausdruck allgemeiner Rechtsgrundsätze sind."⁸⁰ Dies lässt sich an folgendem Fall illustrieren, den das Bundesgericht zu entscheiden hatte: Eine Bewerberin für eine Stelle bei der Oberzolldirektion unterliess es im Bewerbungsverfahren, den künftigen Arbeitgeber über ein laufendes Ermittlungsverfahren

⁷⁶ Tariffähigkeit ist das Recht, Partei eines GAV zu sein. Tariffähig sind grundsätzlich nur juristische Personen, die von der Gegenseite und vom Staat unabhängig sind und das Ziel haben, Arbeitsbedingungen zu gestalten, wobei der Beitritt freiwillig sein muss (GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S.331 ff.). Vgl. zum Begriff der Tariffähigkeit auch BGE 140 I 257, insb. E. 5.1.1. ff.

⁷⁷ BGE 140 I 257, E. 5.1.1.

⁷⁸ Beispiele: "Finden sich weder in den genannten Vorschriften [SBB-Gesetz und Bundespersonalgesetz] noch in diesem GAV Regelungen, so ist das OR subsidiär anwendbar." (Art. 1 Abs. 3 SBB-GAV Personenverkehr); "Kann diesem [GAV] keine Vorschrift entnommen werden, so sind die anerkannten Grundsätze des öffentlichen Dienstrechts und, wo auch solche fehlen, sinngemäss die Bestimmungen des OR anwendbar." (§ 3 Abs. 3 und §36 GAV Solothurn); "Können dem Staatsvertrag und dem GAV keine Vorschriften entnommen werden, so gelten sinngemäss die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts [...]." (§ 1.3 Ziff. 3 GAV FHNW)

⁷⁹ Eine solche Lücke wird in einem ersten Schritt geschlossen, indem Bestimmungen dieses Personalgesetzes für verwandte Fälle analog angewendet werden, bevor in einem zweiten Schritt das OR zur Lückenfüllung herangezogen würde. Vgl. LICCI, SSA, S. 183. Siehe auch BGE 124 II 53, E. 2; BGE 132 II 161, E. 3.

⁸⁰ MÜLLER/PÄRLI/CARONI, AJP, S. 882. Ferner merken die Autoren an: "Die Gesetzgebungshoheit öffentlicher Körperschaften hindert zudem nicht daran, dass Lücken in einem Anstellungsverhältnis des öffentlichen Dienstes durch analoge Heranziehung des Arbeitsvertragsrechts geschlossen werden."

wegen eines Kapitaldelikts zu informieren. Das Bundesgericht stellte fest, dass das anwendbare öffentliche Personalrecht keine spezifische gesetzliche Regelung für diesen Fall vorsah. Aus diesem Grund wandte das Bundesgericht die Regelungen im OR über die Willensmängel (Art. 21 ff. OR) auf den Fall analog an.⁸¹

- 40 Die Art. 356 ff. OR konstituieren das GAV-Recht für herkömmliche GAV, also GAV in der Privatwirtschaft. Die Regelungen sind vergleichsweise ausführlich und differenziert ausgestaltet. Zusammen mit einer reichhaltigen Lehre und Praxis ist eine Ausgangssituation entstanden, in der sich eine solide Basis für die Beantwortung der meisten rechtlichen Fragen findet.
- 41 Bei den öffentlich-rechtlichen GAV hingegen ist die Ausgangslage eine andere: In der Lehre und Forschung ist der GAV für Beschäftigte im öffentlichen Dienst bisher eher spärlich behandelt worden. Ausser der Rechtsprechung und grundsätzlichen Bestimmungen wie der Koalitionsfreiheit finden sich kaum übergreifende, detaillierte rechtliche Bestimmungen.
- 42 Zusammengefasst führt dies zu folgenden Fragen: Was gilt, wenn sich im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen GAV Unklarheiten ergeben wie z.B. zur *Nachwirkung eines gekündigten GAV* oder zur *Aufteilung eines GAV im öffentlichen Personalwesen*? Aufgrund der vorangehenden Ausführungen liegt die Antwort auf der Hand: Sofern sich keine Antworten im öffentlichen Recht finden, muss für die Beantwortung das korrespondierende GAV-Recht des OR herangezogen werden.
- 43 In den sogleich folgenden Abschnitten wird auf eine Auswahl für den vorliegenden Zusammenhang relevanter Fragen eingegangen und dabei aufgezeigt, wie die GAV-Bestimmungen im OR lückenfüllend zur Anwendung gelangen.

3.3.4. Ausgewählte Fragen bei GAV-Konstrukten

3.3.4.1. Rahmen-GAV und Betriebs-GAV

- 44 Es existiert in der schweizerischen GAV-Landschaft auch die Möglichkeit einer Kombination eines übergeordneten *Rahmen-GAV mit mehreren Firmen-GAV* (auch *Betriebs-GAV* genannt).⁸² Das Zusammenspiel eines Rahmen-GAV mit einem Firmen-GAV kommt v.a. *bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen* zur Anwendung.⁸³ Die Kombination eines Rahmen-GAV mit einem Betriebs-GAV ist jedoch auch für das öffentliche-rechtliche Personalwesen denkbar. Als Beispiel dafür kann die o. a. betriebliche Vereinbarung der Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich gelten.⁸⁴
- 45 Ein Rahmen-GAV legt die Grundzüge (etwa Entstehung eines Arbeitsverhältnisses) fest, die einzelnen Arbeitgeberinnen müssen und können wiederum mit den Arbeitnehmendenverbänden sogenannte Firmen-GAV abschliessen. Diese Firmen-GAV konkretisieren den Rahmen-

⁸¹ BGE 132 II 161, E. 3.

⁸² Beispiele sind etwa: Rahmen-GAV für die Busbetriebe in den Kantonen SG, TG, AI, AR und Rahmen-GAV für die Normalspurbahnen des regionalen Personenverkehrs.

⁸³ Vgl. Rahmen-GAV für die Berner Bergbahnen.

⁸⁴ Vgl. oben Rz. 35 zum Rahmen-GAV und zur Betrieblichen Vereinbarung der Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich.

GAV und enthalten sogenannte "Einzelbetriebliche Regelungen" (z.B. Regelungen über die Pausen im Betrieb). Die Bestimmungen des Rahmen-GAV dürfen dadurch jedoch nur zugunsten der Arbeitnehmenden abgeändert werden.⁸⁵

Der Abschluss eines konkretisierenden Firmen-GAV ist je nach Ausgestaltung des Rahmen-GAV nicht für alle einzelnen Betriebe Pflicht, sondern kann auch als «Kann-Vorschrift» festgelegt werden. Nachfolgend zwei Beispiele: 46

- Der Rahmen-GAV der Busbetriebe der Kantone SG, TG, AI und AR etwa besagt, dass ein Betriebs-GAV nur dann abgeschlossen werden muss, wenn die betrieblichen Verhältnisse es rechtfertigen. Falls dies nicht der Fall ist, müssen immerhin die Arbeitsbedingungen dem Rahmen-GAV entsprechen und schriftlich festgehalten werden.⁸⁶
- Der Rahmen-GAV für Normalspurbahnen des regionalen Personenverkehrs hält fest, dass für Unternehmungen mit weniger als 20 Vollzeit-Arbeitskräften die Pflicht zum Abschluss eines Firmen-GAV entfällt.⁸⁷

Auch wenn kein Firmen-GAV abgeschlossen wird, gilt selbstverständlich: Regelungen innerhalb des Betriebs dürfen dem Rahmen-GAV nicht widersprechen. 47

Es existieren auf der Arbeitgeberseite zwei Konstellationen: Erstens ein Arbeitgeberverband (z.B. Arbeitgeberverband Berner Bergbahnen), was dazu führt, dass die einzelnen Arbeitgeber Mitglieder, aber nicht Partei des GAV sind. Zweitens mehrere einzelne Arbeitgeberinnen, was dazu führt, dass die Arbeitgeberinnen Partei des GAV und nicht bloss Mitglied sind. 48

Im ersten Fall wäre auf der Arbeitgeberseite der übergeordnete Arbeitgeberverband dank seiner Parteistellung etwa für Verhandlungen legitimiert, die auch Auswirkungen auf seine Mitglieder (die dem Arbeitgeberverband angehörigen Arbeitgeberinnen) haben. In der zweiten Konstellation wäre jede einzelne der Arbeitgeberinnen direkte Ansprechpartnerin und könnte eigenständig verhandeln. 49

3.3.4.2. Folgen der ganzen oder teilweisen Auflösung eines GAV

Wie können GAV des öffentlichen Dienstes ganz oder teilweise aufgelöst werden? Die folgenden Ausführungen beruhen aus Lehre und Rechtsprechung zu privatrechtlichen GAV, sie sind aber aufgrund der lückenfüllenden Funktion des OR auch auf öffentlich-rechtliche GAV anwendbar. 50

⁸⁵ Vgl. etwa Ziff. 3.2 des Rahmen-GAV zwischen dem Arbeitgeberverband Berner Bergbahnen und der Gewerkschaft des Verkehrspersonals SEV oder Ziff. 1.3 des Rahmen-GAV zwischen den Busbetrieben der Kantone SG, TG, AI, AR und den Gewerkschaften SEV, transfair, Gewerkschaft Kommunikation und vpod.

⁸⁶ Ziff. 1.3. des Rahmen-GAV für die Busbetriebe der Kantone SG, TG, AI, AR.

⁸⁷ Ziff. 1.3. des Rahmen-GAV für Normalspurbahnen des regionalen Personenverkehrs.

- 51 Aufgrund seiner normativen Funktion ist für einen GAV eine erhöhte Beständigkeit gefordert. Die Vorschriften über die Mängel des Vertragsabschlusses und ihre Folgen (Art. 23 ff. OR) gelten für einen GAV deswegen nur beschränkt. Eine Aufhebung wegen Willensmängeln ex nunc soll lediglich für Einzelbestimmungen, und auch dann nur mit grosser Zurückhaltung, möglich sein.⁸⁸ Eine Auflösung aus wichtigem Grund ist nur möglich, wenn alle nach Gesetz und Vertrag verfügbaren Mittel versagen.⁸⁹ Bei einem Verbandsaustritt gilt gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts der GAV für die bereits bestehenden Arbeitsverhältnisse trotz Austritt für seine feste Laufzeit weiter. Ausserdem kann sich die Arbeitgeberin nach Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist in Entsprechung zum Kündigungsrecht individuell von der Bindung lösen.⁹⁰
- 52 Hinsichtlich normativer Bedingungen gilt folgendes: Grundsätzlich hören die Wirkungen des GAV mit seiner Beendigung auf, es sei denn es wurde für die Dauer der Verhandlungen über den Abschluss eines neuen GAV eine zeitlich beschränkte Verlängerung vereinbart. Der überwiegende Teil der Lehre geht aber von einer Nachwirkung der Normativbestimmungen aus, entweder gestützt auf die Übung oder als Ausdruck des mutmasslichen Parteiwillens. Mit der Beendigung des GAV werden die normativen Bestimmungen aber zum vereinbarten Inhalt des Einzelarbeitsvertrags und unterstehen der Verfügungsgewalt der Parteien.⁹¹ Konkret bedeutet das: Sowohl die Arbeitgeberin als auch die arbeitnehmende Person können das Arbeitsverhältnis unter Einhaltung der (nach GAV) geltenden Kündigungsfristen kündigen. Falls die Arbeitgeberin (verglichen mit dem GAV) schlechtere Arbeitsbedingungen durchsetzen will, kann sie dies mittels einer Änderungskündigung tun. Der arbeitnehmenden Person wird in diesem Fall eine Offerte mit einem neuen Vertragsinhalt präsentiert. Diese hat die Wahl, die Offerte anzunehmen und die Stelle zu behalten oder sie auf Ende der Kündigungsfrist zu verlassen.⁹²
- 53 Bei einer allfälligen Kündigung des GAV Solothurn blieben die normativen Bestimmungen und die schuldrechtlichen Bestimmungen (mit Ausnahme der Friedenspflicht) für die Dauer eines Jahres in Kraft.⁹³ Der Kantonsrat könnte den Vertrag um höchstens zwei Jahre verlängern. Verweigerte er die Verlängerung, könnte er den Regierungsrat ermächtigen, das Dienstrecht im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen durch Verordnung zu regeln. Verweigerte dieser die Ermächtigung, könnte er die an den Regierungsrat delegierten Kompetenzen wieder an sich ziehen.⁹⁴
- 54 **Zusammenfassend lässt sich festhalten:** Weder bei einem privatrechtlichen GAV noch bei einem GAV des öffentlichen Personalwesens hören dessen Wirkungen mit der Kündigung per sofort auf. Vielmehr entfaltet sich eine zeitlich begrenzte Nachwirkung. Die Regelung im Staatspersonalgesetz ist unmissverständlich: Bei einer allfälligen Kündigung des GAV des Kantons Solothurn würden die gesamten normativen und schuldrechtlichen Bestimmungen (mit

⁸⁸ GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 351.

⁸⁹ GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 352.

⁹⁰ Zu anderen Auffassungen der Lehre hinsichtlich Verbandsaustritten siehe GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 352.

⁹¹ Zum Ganzen vgl. GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 352 f. und BGE 130 III 19, E. 3.1.2.2.

⁹² GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 124 und 299 ff. Zum Ganzen siehe auch THOMAS GEISER, die Änderungskündigung im schweizerischen Arbeitsrecht, in: AJP 1999, S. 60 ff. sowie BGE 123 III 246, insb. E. 3. ff.

⁹³ § 22 Abs. 3 GAV Solothurn.

⁹⁴ § 45^{bis} Abs. 6 StPG.

Ausnahme der Friedenspflicht) für ein Jahr weiter gelten.⁹⁵ Ausserdem bestünde die Option einer weiteren Verlängerung durch den Kantonsrat resp. einer Regelung des Personalwesens durch Verordnungen des Regierungsrats.

4. Der heutige GAV im Kanton Solothurn

4.1. Geltungsbereich und Übersicht

Der GAV Solothurn steht fest auf dem Boden des öffentlichen Rechts. Der GAV wurde am 25. Oktober 2004 zwischen dem Kanton Solothurn, vertreten durch den Regierungsrat, und fünf Personalverbänden abgeschlossen. Der GAV stützt sich auf § 45^{bis} des Staatspersonalgesetzes (StPG) und § 50 des Volksschulgesetzes (VSG). Es handelt sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag. § 3 des GAV hält die öffentlich-rechtliche Natur des Werkes ausdrücklich fest. Das zeigt auch der in § 3 Abs. 3 GAV vorgesehene Vorrang von Verfassung und Gesetz. § 4 Abs. 2 GAV äussert sich zum Verhältnis des GAV zum Verordnungsrecht. Die Verordnungen werden durch die Bestimmungen des GAV ausser Kraft gesetzt. Personalrechtliche Normen (siehe § 4 Abs. 4) gelten jedoch weiter, ebenso wie Übergangsbestimmungen (§ 4 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a und b). 55

Der GAV gilt nach § 45^{bis} Abs. 2 StPG für "sämtliches Personal". Der Regierungsrat hat nach § 45^{bis} Abs. 2 StPG die Kompetenz, *Funktionen oder Personen* vom GAV auszunehmen.⁹⁶ Geplant ist in naher Zukunft allerdings die Einführung eines Kaderreglements, das, wie noch zu zeigen sein wird, allerdings eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfordert.⁹⁷ 56

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf § 2 Abs. 1 StPG. Demnach gilt das Staatspersonalgesetz (und damit auch der GAV) für das Personal des kantonalen Spitals "nur" unter Vorbehalt eines *abweichenden* GAV. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit § 19 Abs. 3 des Spitalgesetzes (SpiG) zu verstehen. Gemäss dieser Norm richten sich die personalrechtlichen Beziehungen im kantonalen Spital nach dem Gesetz über das Staatspersonal (Satz 1). Die Verbände des im Spital tätigen Personals können indes mit der Aktiengesellschaft einen Gesamtarbeitsvertrag auf der Grundlage des Gesetzes über das Staatspersonal oder des Obligationenrechts abschliessen (Satz 2). § 5 GAV Solothurn hält ausdrücklich fest, dass der Geltungsbereich auch die vom Kanton subventionierten oder rechtlich/wirtschaftlich kontrollierten Spitäler umfasst (§ 5 GAV). Damit bindet der GAV auch die Solothurner Spitäler AG, ohne dass sie selbst Vertragspartei des GAV ist. 57

⁹⁵ § 22 Abs. 3 GAV Solothurn.

⁹⁶ Ausgenommen vom Geltungsbereich des GAV ist die Pensionskasse des Kantons Solothurn. Als öffentlich-rechtliche Anstalt würde das Personal nach § 45 Abs. 1 dem GAV unterstehen. § 45 Abs. 5 des GAV nimmt aber das Personal der Pensionskasse ausdrücklich vom Geltungsbereich aus. Gesetzliche Grundlage für die Ausnahme bildet § 2^{bis} Staatspersonalgesetz. In § 1^{bis} der Verordnung über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung, PRV, 126.31) ist das Personal der Pensionskasse auch vom Geltungsbereich dieser Verordnung ausgenommen. Gemäss § 32 Abs. 1 des Organisations- und Geschäftsreglements der Pensionskasse Solothurn (OrG) untersteht das Personal der Pensionskasse Solothurn dem Staatspersonalgesetz; die Absätze 2 und 3 enthalten weitere Bestimmungen zum anwendbaren Personalrecht (auch im Verhältnis zum GAV).

⁹⁷ Vgl. Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Solothurn vom 29. Juni 2020. Zur Frage, ob die jetzige Bestimmung im Staatspersonalgesetz als rechtliche Grundlage ausreicht, siehe hinten, Rz. 83.

- 58 Schuldrechtliche Bestimmungen eines GAV begründen unmittelbar Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, betreffen also die Verbände.⁹⁸ Beispiele für schuldrechtliche Bestimmungen sind Regelungen zur Friedenspflicht oder zu Verhandlungsmodalitäten der Verbände. Normative Bestimmungen hingegen sind von den GAV-Parteien gesetztes objektives Recht, das die dem GAV unterstehenden Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmenden unmittelbar berechtigt und verpflichtet.⁹⁹ Hierbei ist etwa an Regelungen zum Abschluss, Inhalt und zur Beendigung eines Arbeitsverhältnisses zu denken.
- 59 Auch der GAV Solothurn sieht einen schuldrechtlichen und einen normativen Teil vor. Letzterer gliedert sich wiederum in einen allgemeinen Teil (NB AT) und in neun besondere Teile auf (NB BT: Spitäler, Polizei, Wegmacher, Wallierhof, Praktikantinnen und Praktikanten, Verwaltung, Volksschule, Mittelschule, Berufsschule).
- 60 Im NB AT sind die grundlegenden Fragen der Entstehung, des Inhalts, der Dauer sowie Beendigung des Arbeitsverhältnisses geregelt. Grundsätzliche Bestimmungen zum Lohn (u.a. Lohn-elemente, Minimallohn, Erfahrungszuschläge und Leistungsboni etc.), welche für alle Arbeitnehmenden des Kantons gelten, sind im NB AT festgehalten.¹⁰⁰ Die jeweiligen NB BT enthalten Präzisierungen.¹⁰¹ Die genannten verschiedenen NB BT halten jeweils den Geltungsbereich und das Verhältnis zum NB AT fest. So bestimmt § 246 GAV den Vorrang der NB BT Spitäler und hält zudem fest, dass Abweichungen und Ergänzungen geregelt werden gegenüber dem NB AT für das Anstellungsverhältnis der Ärztinnen und Ärzte sowie des übrigen Personals der im Kanton Solothurn gelegenen und vom ihm massgeblich subventionierten oder rechtlich oder wirtschaftliche kontrollierten Spitäler. § 4 Abs. 2 GAV äussert sich zum Verhältnis des GAV zum Verordnungsrecht.

⁹⁸ GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 345.

⁹⁹ GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 343.

¹⁰⁰ GAV Solothurn, § 126 ff.

¹⁰¹ Für die Spitäler z.B. siehe GAV Solothurn § 255 ff.

Abbildung 1: GAV Solothurn

GAV Kanton Solothurn		
Schuldrechtliche Bestimmungen	Normative Bestimmungen	
§1 - 35	Normative Bestimmungen AT § 36 - 245	Normative Bestimmungen BT § 246 - 520
<ul style="list-style-type: none"> • Ziel, Rechtsgrundlagen • Geltungsbereich • Zusammenarbeit • Mitwirkung auf Betriebsebene • Solidaritätsbeitrag • Lohnverhandlungen • Arbeitsfriede • Geltungsdauer und Kündigung • Schlichtungsverfahren und Schiedsgericht 	<p style="text-align: center;">Grundlegendes zu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rechtsgrundlagen • Entstehung, Dauer, Inhalt und Beendigung des Arbeitsverhältnisses • Verantwortlichkeit, Rechtsbeistand und administrative Untersuchung • Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz • Schutz vor sexueller Belästigung • Schutz vor Mobbing • Rechtsschutz 	<ul style="list-style-type: none"> NB BT Spitäler § 246 - 263 NB BT Polizei § 264 - 293 NB BT Wegmacher § 294 - 304 NB BT Wallierhof § 305 - 324 NB BT Praktikanten § 324 - 328 NB BT Verwaltung § 329 - 335 NB BT Volksschule § 336 - 401 NB BT Mittelschule § 402 - 451 NB BT Berufsschule § 452 - 520

Der Vollzug des GAV erfolgt durch die in den jeweiligen Verwaltungseinheiten bzw. Trägern zuständigen Abteilungen/Personen. § 9 GAV ist die Grundlage für die Schaffung der GAV-Kommission (GAVKO), die aus je sieben Vertreterinnen oder Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden besteht. Die GAVKO ist nach § 10 GAV unter anderem zuständig für die Überwachung des Vollzuges und der Anwendung der Bestimmungen des GAV (lit. a), für die Auslegung strittiger Bestimmungen (lit. b) sowie auch für die Vorbereitung von Änderungen und Weiterentwicklung des GAV (lit. c). 61

Der GAV trat am 1. Januar 2005 in Kraft und ist auf unbestimmte Dauer abgeschlossen (§ 21 GAV). Er kann von jeder Vertragspartei unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden, wobei es für eine Kündigung seitens der Arbeitnehmendenverbände eines Konsenses bedarf (§ 22 Abs. 1 und 2). In § 45^{bis} Abs. 6 StPG ist vorgesehen, dass im Falle einer Kündigung des GAV die schuldrechtlichen Bestimmungen (mit Ausnahme der Friedenspflicht) sowie die normativen Bestimmungen ab Wirkung der Kündigung noch während der Dauer eines Jahres in Kraft bleiben. Diese Bestimmung wird in § 22 GAV deklaratorisch wiederholt. § 45^{bis} Abs. 6 StPG sieht weiter vor, dass der Kantonsrat den Vertrag um höchstens zwei Jahre verlängern kann. Verweigert er die Verlängerung, kann er den Regierungsrat ermächtigen, das Dienstrecht im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen durch Verordnung zu regeln. Verweigert er diese Ermächtigung, kann er die an den Regierungsrat delegierten Kompetenzen wieder an sich ziehen. Damit ist sichergestellt, dass die GAV-Arbeitsbedingungen für das gesamte Personal des Kantons Solothurn zumindest vorübergehend weiterhin Geltung hätten bis entweder ein neuer GAV abgeschlossen oder aber der Gesetzgeber 62

(das Parlament) bzw. der Ordnungsgeber (der Regierungsrat) die Hoheit über die Gestaltung der Arbeitsbedingungen des Personals wieder zurückerlangen würde.

- 63 Eine Aufteilung des GAV oder ein Herauslösen einzelner NB BT-Teile ist im GAV selbst nicht vorgesehen. Der GAV, sowohl die schuldrechtlichen als auch die normativen Bestimmungen, kann durch Konsens der Vertragsparteien geändert werden. Das ergibt sich aus der (verwaltungs)vertragsrechtlichen Struktur des GAV. Zuständig für die Vorbereitung von Änderungen ist die GAVKO (§ 10 lit. c GAV). Schranke der Änderungen und Anpassungen bilden Verfassung und Gesetz. Mit anderen Worten, die Autonomie der Vertragsparteien – Regierungsrat und Personalverbände – ist durch den übergeordneten Rahmen limitiert. Der GAV in seiner heutigen Struktur wurde durch Beschlüsse des Gesetzgebers geschaffen (§ 45^{bis} StPG, § 50 VSG); Veränderungen grundlegender Natur bedürfen deshalb erneut der Zustimmung des Gesetzgebers. Wie bereits gezeigt wurde, enthält § 19 Abs. 3 SpiG eine eigenständige Rechtsgrundlage für den Abschluss eines GAV zwischen der Solothurner Spitäler AG und den Personalverbänden.

4.2. Der GAV-Solothurn im Lichte der Rechtsprechung

- 64 Haben sich wegen den normativen Bestimmungen oder den schuldrechtlichen Bestimmungen im GAV Solothurn in den 15 Jahren seiner Existenz Konflikte ergeben, die durch ein Gericht entschieden werden mussten? Zwar lassen sich allein daraus keine umfassenden Aussagen über das Funktionieren oder Nichtfunktionieren des GAV Solothurn ableiten, doch sind die Anzahl an vor Gerichten ausgetragenen personalrechtlicher Konflikte ein Indiz, ob sich die personalrechtlichen Regelungen insgesamt bewähren. Da der Kanton Solothurn der einzige Kanton ist, in dem das gesamte Personal nach öffentlich-rechtlichem GAV angestellt ist, lässt sich auch nicht sagen, ob das "Solothurner-GAV-Modell" Anlass zu vielen oder wenigen rechtlichen Konflikten gibt. Um Art und Häufigkeit von rechtlichen Verfahren im Zusammenhang mit den normativen Bestimmungen des GAV dennoch einordnen zu können, haben wir für einen gleichen Zeitraum Art und Häufigkeit von personalrechtlichen Konflikten im Kanton Basel-Landschaft untersucht.

4.2.1. Streitigkeiten unter den Vertragsparteien

Für gewisse Streitigkeiten, über welche in der GAVKO keine Einigung erzielt werden konnte, ist ein Schiedsgerichtsverfahren vorgesehen (§ 24 GAV Solothurn und § 45^{bis} Abs. 3 StPG). Gegenstand können Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung¹⁰² schuldrechtlicher und normativer Bestimmungen sein. Hinsichtlich der normativen Bestimmungen bestehen zwei Ausnahmen: Falls der Streitigkeit keine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt und/oder die Streitigkeit Lohnveränderungen (insb. infolge Anpassung an die Teuerungs- und Reallohnentwicklung) betrifft, kommt das Schiedsgerichtsverfahren nicht zur Anwendung. Das Schiedsgericht entscheidet endgültig.

65

¹⁰² Im Staatspersonalgesetz wird die Formulierung "Vollzugsstreitigkeiten" gewählt

Bisher wurde für jede Streitigkeit innerhalb der GAVO eine Lösung gefunden, es musste also noch nie ein Schiedsverfahren durchgeführt werden.¹⁰³ Zu erwähnen ist hier, dass auch in privatrechtlichen GAV¹⁰⁴ häufig Schiedsgerichte für die Beurteilung von Streitigkeiten zu schuldrechtlichen Bestimmungen vorgesehen sind.¹⁰⁵ Auch hier kommt es selten zu Schiedsverfahren, d.h., die involvierten Sozialpartner finden sozialpartnerschaftlich eine Lösung ohne Schiedsgericht.¹⁰⁶ Dies führt zum Schluss, dass die in GAV vorgesehenen Schiedsverfahren paradoxerweise u.a. die Funktion erfüllen, die Sozialpartner zu konstruktiver Lösungsfindung anzuregen, um eine Eskalation bis hin zu einem Schiedsgericht zu vermeiden. Dies scheint auch im Kanton Solothurn so zu sein: Dass in 15 Jahren noch nie ein Schiedsgericht eingesetzt werden musste, unterstützt die anlässlich der Interviews oft geäußerte Einschätzung, dass die Verhandlungen in der GAVKO zwar manchmal zäh erscheinen, aber schlussendlich immer eine tragbare Lösung gefunden wurde.¹⁰⁷

4.2.2. Gerichtliche Auseinandersetzungen zu normativen Bestimmungen des GAV Solothurn

67 Anders als schuldrechtliche Bestimmungen haben normative Bestimmungen sehr wohl zu gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt. Einige wurden durch Schlichtungen oder erstinstanzliche Gerichte erledigt, aber zum Teil gelangten diese Streitigkeiten auch zum Kantonsgericht Solothurn oder sogar bis zum Bundesgericht.

4.2.2.1. Zuständigkeiten

Da es sich bei den Anstellungen, die den GAV Solothurn betreffen, um öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse handelt, gelten für Streitigkeiten grundsätzlich die Regeln der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Rechtsschutz wird im GAV Solothurn in den § 237 (für vermögensrechtliche Streitigkeiten) und § 238 (für nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten) geregelt.

Für nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten gilt folgendes: Die Anstellungsbehörde erlässt eine Verfügung, welche beim Regierungsrat angefochten werden kann, sofern er nicht selbst Anstellungsbehörde ist. Der Entscheid des Regierungsrats wiederum kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.¹⁰⁸ Ein Entscheid des Kantonsrates über die Auflösung eines Anstellungsverhältnisses kann innert 30 Tagen mittels einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden.¹⁰⁹ Das erstinstanzliche Verfahren und das Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat sind kostenlos.¹¹⁰

¹⁰³ Aussage eines Interviewteilnehmenden.

¹⁰⁴ So z.B. im GAV der Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie vom 1. Juli 2018 (Art. 10.4), im GAV der SBB Cargo von 2019, (Art. 10-17) und im GAV 2020–2023 der Schweizerischen Elektrobranche (Art. 52.3 und Art. 53).

¹⁰⁵ Zur Rechtsdurchsetzung und insb. Schiedsverfahren in (privatrechtlichen) GAV siehe auch GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 347 ff.

¹⁰⁶ Bundesgerichtliche Rechtsprechung findet sich v.a. zu Fragen im Zusammenhang mit Konventionalstrafen, vgl. etwa BGE 140 III 391, BGE 137 III 556 und Urteil des BGer 4A_535/2009 vom 25. März 2010.

¹⁰⁷ Vgl. Kapitel 5.4.3.

¹⁰⁸ § 237 Ziff. 1 GAV Solothurn sowie § 49 Bst. a Ziff. 1 Gesetz über die Gerichtsorganisation; BGS 125.12.

¹⁰⁹ § 237 Ziff. 2 GAV Solothurn.

¹¹⁰ § 237 Ziff. 3 GAV Solothurn.

- 70 Bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten kann Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden.¹¹¹

4.2.2.2. *Entscheiden des Bundesgerichts 2005–2021*

- 71 Im Zeitraum von 2005 bis heute fällte auch das Bundesgericht diverse Entscheide, die den GAV Solothurn resp. dem GAV Solothurn unterstellte Arbeitsverhältnisse zum Thema hatten. Von allen in diesen Zeitraum fallenden Urteilen hatten die überwiegende Mehrheit entweder einen Bezug zu Freistellung und/oder Kündigung¹¹² oder zu Fragen rund um den Lohn¹¹³.

4.2.2.3. *Verwaltungsgerichtsentscheide 2006-2021*

- 72 Eine Recherche in der Datenbank der Gerichte des Kantons Solothurn ergibt, dass von 2008 bis heute vom Verwaltungsgericht 22 Entscheide im Zusammenhang mit dem GAV gefällt wurden. Acht davon hatten u.a. Bezüge zur Auflösung eines Arbeitsverhältnisses¹¹⁴, sieben Entscheide befassten sich mit Fragen rund um finanzielle Entschädigungen¹¹⁵ (u.a. Lohnfortzahlung bei Krankheit, Entschädigungen, Lohnnachzahlungen, Lohneinstufung). Die Themen *Kündigung und Lohn* machen ca. zwei Drittel aller Entscheide aus. Nur eine Minderheit der Entscheide hatte eher spezifische Einzelfragen wie Altersentlastungen oder Dienstaltersgeschenke zum Inhalt.

4.3. Vergleich mit dem Kanton Basel-Landschaft

- 72 Die Situation im Kanton Solothurn lässt sich am ehesten mit dem Kanton Basel-Landschaft vergleichen: Beide Kantone haben ähnlich viele Einwohnerinnen und Einwohner¹¹⁶ und ein in der Grundstruktur ähnliches Personalwesen. In den folgenden Abschnitten wird das Personalwesen des Kantons Basel-Landschaft skizziert und es wird ein Blick auf die Gerichtspraxis geworfen. Zusätzlich wurden telefonische Interviews mit involvierten Personen auf Arbeitgeberseite und Verbandsseite geführt. Auf die Ergebnisse wird weiter unten eingegangen.¹¹⁷

¹¹¹ § 238 GAV Solothurn sowie § 48 Abs. 1 Bst. a Gesetz über die Gerichtsorganisation.

¹¹² Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_637/2019 vom 12. November 2019 (Freistellung einer leitenden Ärztin des Spitals Solothurn während einer Untersuchung betreffend Unregelmässigkeiten bei Honoraren); Urteil des Bundesgerichts 8C_631/2014 vom 16. Dezember 2014 (Kündigung einer Mitarbeiterin nach anhaltend unzufriedenstellenden Leistungen); Urteil des Bundesgerichts 8C_79/2020 vom 17. Juni 2020 (Kündigungsschutz bei Krankheit, Vergleich des Kantons mit einer Primarlehrerin).

¹¹³ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_389/2017 vom 2. März 2018 (Zahlung aus dem Honorarpool für einen leitenden Arzt der Radiologie während seiner Arbeitsunfähigkeit); Urteil des Bundesgerichts 8C_324/2020 vom 30. November 2020 (Bonuszahlung aufgrund Mitarbeiterbeurteilung für einen Staatsanwalt; am Rande auch Bezug zu Mobbing); Urteil des Bundesgerichts 8D_8/2013 vom 26. Februar 2014 (Inkonvenienzzulagen für einen Polizisten während Arbeitsunfähigkeit); Urteil des Bundesgerichts 8C_755/2013 vom 4. April 2014 (Erfahrungseinstufung einer Primarlehrerin verglichen mit Sekundarlehrpersonen).

¹¹⁴ VWBES.2020.324 vom 18. Dezember 2020, VWBES.2020.172 vom 15. September 2020, VWBES.2020.29 vom 9. März 2020, VWBES.2019.308 vom 21. November 2019, VWBES.2017.121 vom 9. August 2018, VWBES.2017.201 vom 2. November 2017, VWBES.2017.5 vom 5. September 2017, VWBES.2016.328 vom 24. Januar 2017.

¹¹⁵ VKLA.2019.4 vom 5. Dezember 2019, VWKLA.2016.11 vom 16. Juni 2017, VWKLA.2015.8 vom 4. April 2017, VWBES.2016.328 vom 24. Januar 2017, VWBES.2016.58 vom 13. Dezember 2016, VWBES.2011.381 vom 22. Januar 2013, VWBES.2008.1 vom 21. November 2008.

¹¹⁶ Basel-Landschaft: 289'468 Einwohnerinnen und Einwohner, Solothurn: 275'247 Einwohnerinnen und Einwohner, Stichtag 31. Dezember 2019, Quelle: Bundesamt für Statistik.

¹¹⁷ Vgl. Kapitel 6.6.

4.3.1. Basellandschaftliches Personalrecht

Im Kanton Basel-Landschaft existiert kein für alle Arbeitnehmenden geltender GAV wie im Kanton Solothurn, das öffentliche Personalrecht ist vielmehr zweispurig aufgebaut: Für das Kantonsspital Baselland und die Psychiatrie Baselland gilt ein öffentlich-rechtlicher GAV.¹¹⁸ Für den Rest der Arbeitnehmenden des Kantons (z.B. Zentralverwaltung) besteht ein Personalwesen herkömmlicher Art, also ein kantonales Personalgesetz und dazugehörige Verordnungen.¹¹⁹

73

Als zusätzliche Rechtsquelle bzw. Regelungsstufe kommt im Kanton Basel-Landschaft ein Personaldekret hinzu.¹²⁰ Das Instrument des Dekrets ist für ausführende Bestimmungen konzipiert und muss eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage haben. Ein Dekret wird vom Regierungsrat als Entwurf vorgelegt und vom Landrat beschlossen, wobei das Dekret nicht der Volksabstimmung unterliegt und der Parlamentsentscheid abschliessend gilt.¹²¹

74

Der Kanton Basel-Landschaft betreibt – vom GAV für die Psychiatrie und das Kantonsspital abgesehen – also ein öffentliches Personalwesen herkömmlicher Art. Betrachtet man die Regelungen des Personalwesens inhaltlich, ähneln sich die beiden Kantone: Auch der Kanton Basel-Landschaft hat in seinem Personalrecht (neben naheliegenden Themen wie Arbeitszeit, Lohn, Ferien, Krankheit und Unfall, Sozialversicherung etc.) Bestimmungen gegen Mobbing und sexuelle Belästigung festgehalten. Auch die Rechtspflege ist grundsätzlich ähnlich aufgebaut wie im Kanton Solothurn.¹²²

75

4.3.2. Rechtsprechung in Basel-Landschaft

Im Kanton Basel-Landschaft findet sich für die Jahre 2009 bis heute eine reichhaltige Palette an Rechtsprechung mit Bezug zum Personalrecht. Konkret ergingen im genannten Zeitraum 56 Entscheide.¹²³ Auch hier dominieren die Themen Lohn und Kündigung deutlich.

76

In beiden Kantonen sind zwischen 2006 und heute auch Entscheide zu Arbeitsverhältnissen im öffentlichen Dienst ergangen, welche einen Bezug zum Gleichstellungsgesetz (GIG) aufweisen.¹²⁴ In Basel-Landschaft sind es 9 Fälle und im Kanton Solothurn 4 Fälle, wenn man sowohl Schlichtungsverhandlungen als auch Entscheide verwaltungsinterner Vorinstanzen und erster Instanzen beachtet. In der Mehrzahl der Fälle beider Kantone waren Fragen zu Lohnungleichheit Gegenstand des Verfahrens. Angesichts der geringen Anzahl an Fällen lassen sich jedoch nur schwer aussagekräftige Vergleiche ziehen.

77

¹¹⁸ GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland vom 1. Juli 2015, gestützt auf § 11 des Spitalgesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 17. November 2011.

¹¹⁹ Siehe Gesetz über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons vom 25. September 1997 (Personalgesetz, SGS 150) sowie diverse Verordnungen betreffend etwa Umgang mit Personaldaten, Arbeitszeit, Elternurlaub oder Auslagenersatz

¹²⁰ Dekret zum Personalgesetz vom 8. Juni 2000 (Personaldekret, SGS 150.1).

¹²¹ § 63 Abs. 3 Kantonsverfassung Basel-Landschaft.

¹²² Vgl. § 70–72 Personalgesetz Kanton Basel-Landschaft.

¹²³ Abrufbar unter <https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/gerichte/rechtsprechung/kantonsgesicht/rechtsgebiet/personalrecht> (zuletzt besucht am 30. Juni 2021).

¹²⁴ Entscheiddatenbank von www.gleichstellungsgesetz.ch.

4.3.3. Fazit

- 78 Der kursorische Blick auf das Personalwesen in Basel-Landschaft lässt folgende Schlüsse zu: Ein Personalwesen herkömmlicher Art ist kein Garant für weniger personalrechtliche Streitigkeiten, welche die Gerichte beschäftigen. Der Kanton Basel-Landschaft hat verglichen mit dem Kanton Solothurn mehr als doppelt so viele Fälle von Auseinandersetzungen, die vor Gericht ausgetragen werden mussten. Auffällig, aber dennoch nicht überraschend ist, dass vor allem Kündigungen und Lohnfragen vor Gericht landen. Dieser Umstand deckt sich mit den Einschätzungen einiger Interviewteilnehmenden, welche angaben, dass im Kanton Solothurn Fragen rund um Beendigungen von Arbeitsverhältnissen und Lohnstreitigkeiten am häufigsten eskalieren würden. Diese "ewigen Streitthemen" werden – ganz egal auf welchen Kanton man den Fokus legt – die Gerichte am stärksten beschäftigen. Insgesamt lassen sich nach dieser ersten Betrachtung keine Anhaltspunkte finden, dass der GAV konfliktschürend wirken oder die Gerichte überdurchschnittlich beschäftigen würde. Wie noch zu zeigen sein wird, ist dieser "Erfolg" (gemeint: GAV wirkt sich positiv auf die Anzahl vor Gerichten auszutragenden personalrechtlichen Streitigkeiten aus) jedoch mit erheblichem Aufwand in der "Pflege" des GAV verbunden.¹²⁵

5. Szenarien für die Zukunft

- 79 In den Vorgesprächen mit der Auftraggeberschaft ergaben sich im Wesentlichen vier Handlungsoptionen, wie die Anstellungsbedingungen der Verwaltung und anderer öffentlich-rechtlicher Institutionen des Kantons Solothurn im Rahmen eines GAV in Zukunft gelöst werden können. Sie werden im Folgenden im Sinne einer Übersicht erläutert.

5.1. Szenario "Status Quo"

- 80 Der aktuell geltende GAV sieht eine Aufteilung in normative Bestimmungen und schuldrechtliche Bestimmungen vor, wobei letztere wiederum in einen allgemeinen Teil (geltend für alle dem GAV unterstellten Arbeitgeber und Arbeitnehmenden) und einen besonderen Teil (spezifisch für die jeweiligen Betriebe, z.B. Solothurner Spitäler) aufgliedert sind.¹²⁶
- 81 Das Szenario "Status Quo" bietet sich an, falls die Erfahrungen der relevanten Akteure insgesamt den Schluss zulassen, dass sich die heutige GAV-Lösung im Kanton Solothurn bewährt hat und auch ein taugliches Mittel ist, den Herausforderungen der Zukunft begegnen zu können. Ein Argument für die Fortführung des Status Quo könnte auch sein, dass die denk- und machbaren Alternativen mit grösseren Nach- als Vorteilen verbunden sind. Eine Rolle spielt dabei auch der Vorteil des Wegfalls eines gegebenenfalls erheblichen Umstellungsaufwandes und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit.

¹²⁵ Siehe dazu hinten, Rz. 168 und 198.

¹²⁶ Vgl. § 7 GAV Solothurn.

Zu erwähnen ist, dass der Regierungsrat gemäss § 45^{bis} Abs. 2 StPG bereits heute die Möglichkeit hat, *Funktionen oder Personen* vom Gesamtarbeitsvertrag auszunehmen. Es stellen sich dabei zwei Fragen: Reicht diese Rechtsgrundlage aus, damit der Regierungsrat bspw. Kader ab einer bestimmten Stufe vom Geltungsbereich des GAV ausnehmen kann? Falls ja, hat der Regierungsrat gestützt auf den heutigen § 45^{bis} Abs. 2 StPG die Kompetenz, die Anstellungsbedingungen der Kader in einer eigenen Verordnung zu beschliessen? Die wörtliche Auslegung spricht für die Kompetenz des Regierungsrates, Kader vom Geltungsbereich des GAV auszunehmen. Kader sind "Personen" und auch im allgemeinen Sprachgebrauch ist von "Kaderfunktionen" die Rede. Eine entsprechende Verordnung stünde dann allerdings im Widerspruch zu § 5 Abs. 1 des GAV, wonach der GAV für das *gesamte Personal* gilt. Zu beachten ist hier, dass nach § 4 Abs. 2 des GAV dieser Vorrang vor Verordnungen hat. Der GAV erwähnt in § 5 Abs. 4 die Möglichkeit, dass der Regierungsrat zusätzliche Regelungen für den oder die CEO und weitere Personen der Solothurner Spitäler AG beschliessen kann. Eine umfassende Analyse der Bestimmungen im StPG und GAV führt zum Ergebnis, dass die Ausnahme der Kader vom Geltungsbereich und erst recht die Schaffung eines eigenen Kaderreglements eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage erfordern. Ist eine solche vorhanden, so müsste der guten Ordnung halber auch der GAV nachgeführt werden und eine entsprechende Bestimmung über die Nichtgeltung des GAV für Kader eingefügt werden.¹²⁷

82

5.2. Szenario "Status Quo plus"

Dieses Szenario sieht vor, den jetzigen GAV in seinen Grundzügen beizubehalten und anstelle eines Herauslösens der Bereiche Verwaltung, Volksschulen und Spitäler in den besonderen Teilen der normativen Bedingungen (NB BT) der jeweiligen Bereiche lediglich punktuelle Veränderungen vorzunehmen. Diese Option würde mittels Verhandlungen der jeweiligen Sozialpartner umgesetzt, wobei deren Gesamtaufwand sowie Komplexität als mittel einzuschätzen ist.

83

¹²⁷ Zu beachten ist aber, dass bei einem Widerspruch zwischen GAV und Gesetz letzteres vorgeht, siehe § 3 Abs. 3 GAV.

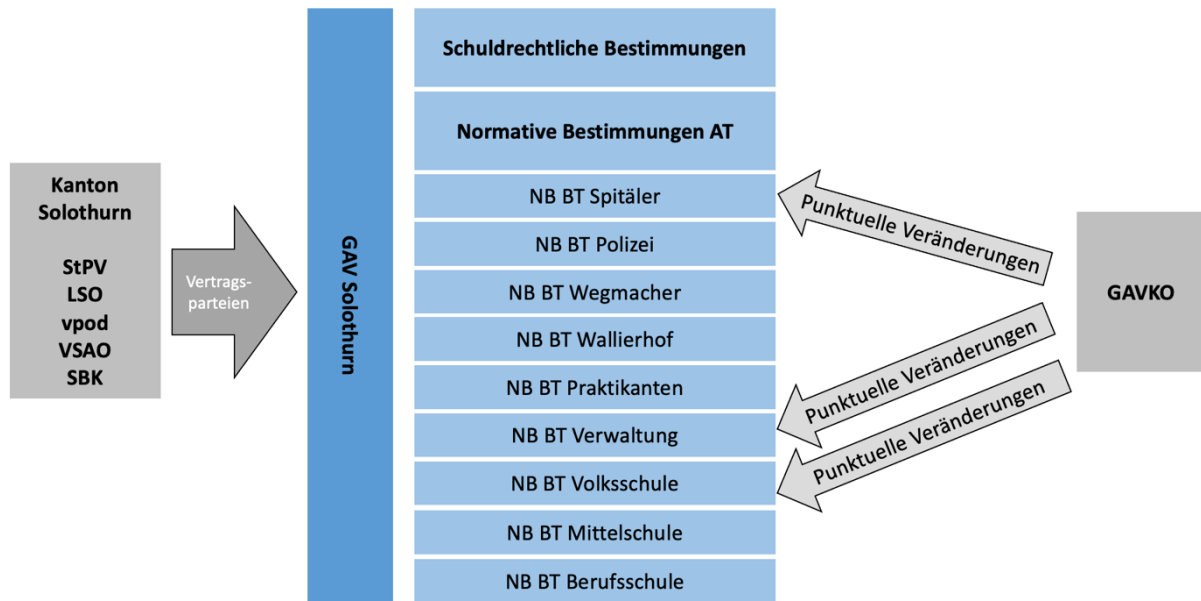


Abbildung 2: Szenario Status Quo plus

- 85 Eine Anpassung des allgemeinen Teils der normativen Bedingungen (NB AT) oder der Schuldrechtlichen Bestimmungen (SB) ist hingegen von vornherein als ungeeignetes Mittel einzuschätzen, da die Vertragsveränderung Wirkung auf alle vom GAV erfassten Bereiche (z.B. auch Polizei) entfalten würde statt bloss die Bereiche Verwaltung, Volksschulen und Spitäler zu betreffen. Darüber hinaus gilt: Würden Veränderungen am allgemeinen Teil der normativen Bedingungen oder an den schuldrechtlichen Bedingungen vorgenommen, müssten alle Personalverbände vorgängig angehört werden.¹²⁸ Der entsprechende Prozess könnte sich als aufwändig und langwierig erweisen.

5.3. Szenario "Ablösung durch drei Bereichs-GAV ohne Rahmen-GAV"

- 84 Eine weitere Option ist, die drei Bereiche aus dem heutigen GAV herauszulösen und stattdessen drei einzelne neue GAV abzuschliessen. Jeder der neuen GAV müsste wiederum schuldrechtliche und normative Bestimmungen enthalten und die Materie umfassend und abschliessend regeln.

¹²⁸ Den Angestelltenverbänden kommt aus Art. 28 Abs. 1 BV ein Recht auf vorgängige Anhörung zu, wenn Erlasse geändert werden, welche die Arbeitsbedingungen ihrer Mitglieder wesentlich beeinflussen. Ferner müssten alle betroffenen Verbände gleichermaßen berücksichtigt werden. Vgl. MÜLLER/SCHÉFER, S. 1091, m.H. auf BGE 129 I 113, E. 1.3.

Abschluss mehrerer Einzel-GAV für die Bereiche Spitäler, Verwaltung, Schulen

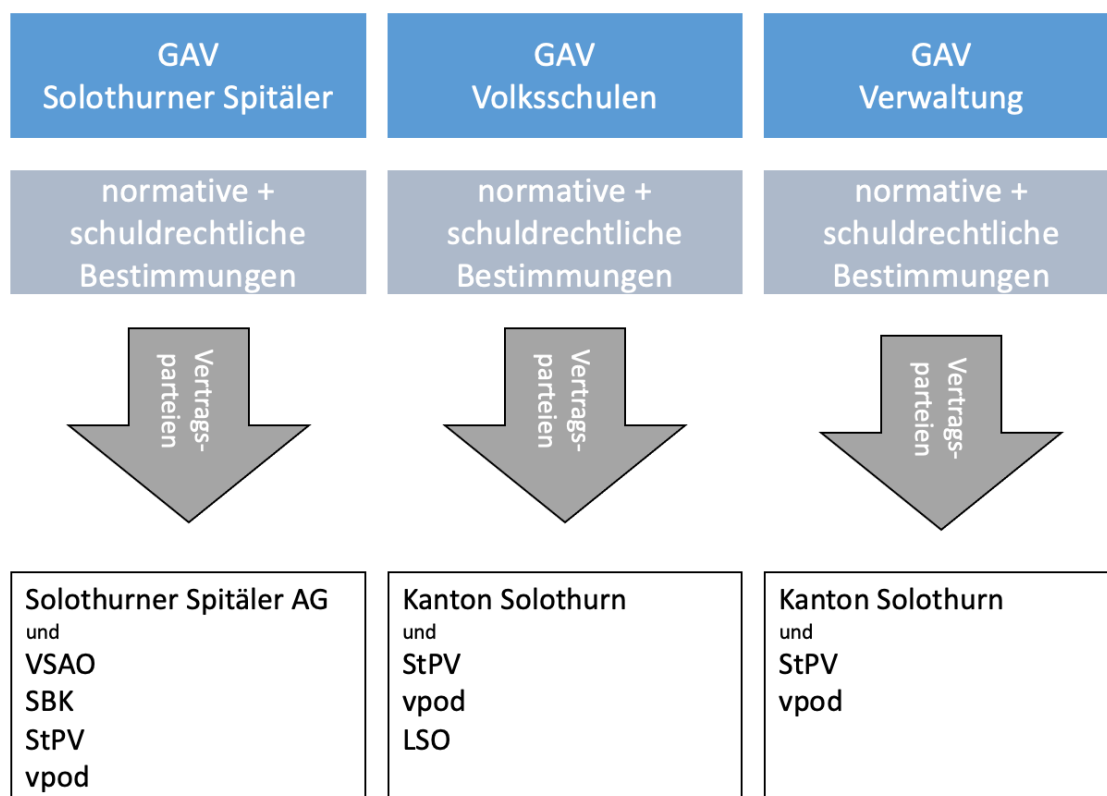


Abbildung 3: Szenario Drei Bereichs-GAV ohne Rahmen-GAV

Das Fehlen eines übergeordneten Rahmen-GAV würde drei separate Vertragsverhandlungen und -abschlüsse bedingen, was einen erheblichen Aufwand generieren würde. Diese Lösung würde die jeweiligen Institutions-GAV ausserdem relativ umfangreich werden lassen. Nicht zuletzt gilt mit Blick in die Zukunft zu bedenken, dass je nachdem für weitere Bereiche Diskussionen über den Abschluss eigener Einzel-GAV entstehen würden. Diese Zersplitterung würde dem Sinn und Zweck, Anstellungen in den Institutionen des Kantons Solothurn zentral zu regeln, zuwiderlaufen.

85

5.4. Szenario "Ablösung GAV durch drei Bereichs-GAV und Rahmen-GAV"

Als vierte Option besteht die Möglichkeit, einen übergeordneten Rahmen-GAV mit drei einzelnen Betriebs- resp. Institutions-GAV zu kombinieren, wobei der Rahmen-GAV für alle drei Bereiche gelten würde und im Sinne eines allgemeinen Teils zu konstruieren wäre. Die spezifischen Regelungen für die Verwaltung, die Volksschulen und die Spitäler hingegen würden in drei separat abgeschlossenen Institutions-GAV untergebracht.

86

Abschluss eines Rahmen-GAV und mehrerer Betriebs-GAV
für die Bereiche Spitäler, Verwaltung, Schulen

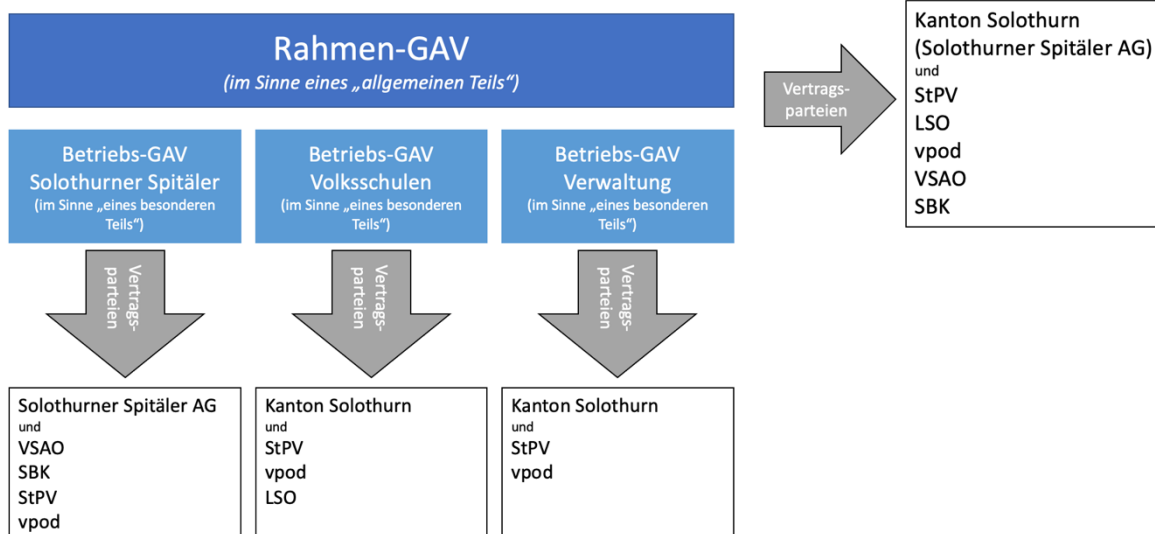


Abbildung 4: Ablösung GAV durch drei Bereichs-GAV und Rahmen-GAV

- 89 Diese Lösung würde zu weniger umfangreichen Institutions-GAV führen, da ein Rahmen-GAV gewisse Bereiche für alle drei Institutionen (Verwaltung, Spitäler, Schulen) übergreifend regeln würde.

5.5. Rechtliche Voraussetzungen der Szenarien Bereichs-GAV mit und ohne Rahmen-GAV

- 87 Um die rechtliche Zulässigkeit der Optionen und deren Auswirkungen auf die Zusammensetzung der paritätischen Kommissionen in den drei neuen GAV zu erörtern, ist die rechtliche Ausgangslage in Erinnerung zu rufen. Art. 45^{bis} Abs. 1 StPG verleiht dem Regierungsrat die Kompetenz, mit den Personalverbänden für das Staatspersonal *einen* Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen. Vertragspartei des GAV ist also der Kanton Solothurn, vertreten durch den Regierungsrat.
- 88 Zu beachten ist in diesem Zusammenhang jedoch auch die Rechtsgrundlage für die Solothurner Spitäler AG. Nach § 19 Abs. 3 Spitalgesetz (SpiG) richten sich die Rechtsbeziehungen zum Personal nach dem Gesetz über das Staatspersonal. Der zweite Satz von § 19 Abs. 3 SpiG hält fest, dass die Verbände des im Spital tätigen Personals mit der Aktiengesellschaft einen Gesamtarbeitsvertrag auf der Grundlage des Gesetzes über das Staatspersonal oder des Obligationenrechts abschliessen können. Die Bedeutung von § 19 SpiG ist nicht ohne weiteres klar. Bildet die Bestimmung eine Grundlage dafür, dass die Solothurner Spitäler AG autonom, also ggf. auch ohne Zustimmung des Kantons, mit dem Personal einen eigenen GAV abschliessen könnten? Im Lichte von § 45^{bis} Abs. 2 StPG ist dies zu verneinen, denn diese Bestimmung hält fest, dass der § 45^{bis} Abs. 1 StPG erwähnte GAV für *sämtliches Personal* gilt. Grundlage der personalrechtlichen Beziehungen in der Solothurner Spitäler AG bildet nach wie vor das Staatspersonalgesetz.

Ziel und Zweck von § 45^{bis} StPG ist, die Anstellung des Personals im Kanton Solothurn auf der Basis eines sozialpartnerschaftlich ausgehandelten GAV zu gestalten. Ein solches Vorhaben kann auch mit drei Bereichs-GAV statt einem GAV realisiert werden. In rechtlicher Hinsicht ist aber von Bedeutung, dass auch bei drei Bereichs-GAV (mit oder ohne Rahmen-GAV) alle Anstellungsverhältnisse grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur sind und folglich die Rechtsgleichheit und weitere Grundsätze öffentlich-rechtlicher Anstellungen zu beachten sind. 89

Im Falle einer Aufteilung des GAV (Variante ohne Rahmen-GAV) stellt sich die Frage, wer Vertragspartner der drei GAV wäre. Für den Bereich "Verwaltung" ist dies fraglos der Regierungsrat. Wie sieht es bei den anderen GAV aus? 90

Für den Spitalbereich kommt auch die Solothurner Spitäler-AG als GAV-Vertragspartner in Frage. Die Rechtslage hierzu ist allerdings nicht gänzlich klar. Wie bereits erwähnt wurde, sieht § 19 Abs. 2 SpiG die Option eines GAV zwischen den Verbänden und der Solothurner Spitäler AG vor. Allerdings ist § 19 Abs. 2 SpiG auch ein Vorrang der Regelung im StPG zu entnehmen. Angesichts der Bedeutung einer Aufteilung des GAV, ist aus Gründen der Rechtssicherheit eine Klarstellung in den § 2 und 45^{bis} StPG vorzusehen. Der Gesetzgeber muss sich entscheiden, ob die Solothurner Spitäler AG alleine oder gemeinsam mit dem Kanton Solothurn Vertragspartner des GAV für den Spitalbereich sein soll. Insbesondere falls die Solothurner Spitäler AG mit den Verbänden einen GAV auf der Grundlage des Obligationenrechts abschliessen möchte, müsste dafür die gesetzliche Ermächtigung auch im StPG geschaffen werden. 91

Rein rechtlich wäre auch möglich, dass im StPG eine Grundlage dafür geschaffen würde, dass beim "Bereichs-GAV Volksschulen" der Einwohnergemeindeverband oder ein anderes vom Gesetzgeber bestimmtes Organ Vertragspartner auf der Arbeitgeberseite wäre. Der Einfluss der Gemeinden auf den GAV ist in § 50 Abs. 2 Volksschulgesetz (VSG) ausdrücklich vorgesehen. Diese Bestimmung gewährt den Gemeinden, vertreten durch den Verband der Solothurner Gemeinden, das Recht auf Einbezug in den GAV-Verhandlungen und auf Stellungnahme zu den Verhandlungsergebnissen. 92

Sollte der Weg "Bereichs-GAV mit Rahmen-GAV" eingeschlagen werden, stellt sich wiederum die Frage der Vertragsparteien. Ohne Anpassung des Staatspersonalgesetzes wäre wohl der Kanton Solothurn im Rahmen-GAV einziger Vertragspartner auf der Arbeitgeberseite. Allenfalls könnte auf der Grundlage des geltenden Rechts auch die Solothurner Spitäler AG als Vertragspartner auftreten. Da bei dieser Variante ein Rahmen-GAV für alle Arbeitnehmenden bestehen würde, steht die Aufnahme der Solothurner Spitäler AG als GAV-Vertragspartnerin nicht in Widerspruch zu § 45^{bis} Abs. 2 StPG. Auf Arbeitnehmendenseite wären es alle tariffähigen Verbände, die Angestellte in den drei Bereichs-GAV vertreten. Falls das kantonale Spital und allenfalls auch der Gemeindeverband Vertragspartner der jeweiligen Bereichs-GAV würden (bei entsprechender Anpassung der gesetzlichen Grundlagen), wären diese Institutionen konsequenterweise auch Vertragspartner des Rahmen-GAV. 93

Kämen auch in der heutigen GAV-Variante auf Seiten der Arbeitgeber mehrere Institutionen als GAV-Vertragsparteien in Frage? Wiederum ist § 45^{bis} StPG in Erinnerung zu rufen. Der Regierungsrat hat die Kompetenz, für das Staatspersonal einen GAV abzuschliessen. Gerade mit 94

Blick auf den bereits mehrfach erwähnten § 19 Abs. 3 SpiG (Kompetenz der Solothurner Spitäler AG für einen Abschluss eines GAV) erscheint es zulässig, dass der Regierungsrat auf der Grundlage von § 45^{bis} StPG einen Beschluss fällt, wonach auch die Solothurner Spitäler AG als GAV-Vertragspartnerin auftritt. Es ist indes nicht davon auszugehen, dass die in den vorangehenden Abschnitten skizzierte Vorgehensweise zu der gewünschten Vereinfachung und Verschlankung führen würde: Vielmehr dürften sowohl der Aufwand als auch die Komplexität zunehmen.

5.6. Zusammensetzung der paritätischen Kommissionen im Allgemeinen und bei einer Aufteilung des GAV

- 95 Fraglich ist, wie bei drei Bereichs-GAV das paritätische Organ zusammengesetzt sein müsste. Weder das Staatspersonalgesetz noch die Personalrechtsverordnung äussern sich zu dieser Frage. Im heutigen GAV Solothurn findet sich hinsichtlich der Zusammensetzung des paritätischen Organs einzig die Regelung in § 9, wonach eine GAVKO zu bestellen ist, die aus je sieben Vertreterinnen oder Vertretern der Arbeitnehmenden- und Arbeitgeberseite zusammengesetzt ist. Weitere Vorschriften über die Zusammensetzung der GAVKO enthält der GAV nicht. § 9 Abs. 4 GAV verweist darauf, dass Einzelheiten in einer besonderen Regelung festgehalten würden. Ein entsprechendes Regelwerk findet sich in der amtlichen Gesetzessammlung des Kantons Solothurn nicht. Zur konkreten Zusammensetzung der GAVKO beinhaltet der GAV keine Informationen. Die Besetzung der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmendensitze ist demnach einzig Sache der GAV-Vertragsparteien.
- 96 Im Zusammenhang mit dem heute geltenden GAV ist zu fragen, unter welchen Voraussetzungen eine Erweiterung der GAVKO auf Seiten der Arbeitgeber möglich bzw. in rechtlicher Hinsicht zulässig wäre. Dabei sind zwei Themen zu unterscheiden. Es geht zum einen darum zu bestimmen, wer auf Seiten der Arbeitgeber die Vertretung in der GAVKO für die Arbeitgebersitze bestimmt. Die Antwort dazu ist einfach: Dies liegt in der Kompetenz des Regierungsrates, dem auch die Kompetenz zukommt, den Kanton als GAV-Partner zu vertreten. Nach heutigem Stand besteht die Arbeitgebervertretung aus zwei Vertreterinnen und Vertretern der Solothurner Spitäler AG, drei Vertretern der Verwaltung, einer Vertretung der Gerichte und einer Vertretung durch den Verband Solothurner Gemeinden (VSEG).¹²⁹ Eine Änderung der Zusammensetzung der Arbeitgebervertretung kann wie erwähnt der Regierungsrat entscheiden. Zum anderen ist zu fragen, wie es sich verhält, wenn die bisherige Arbeitgebervertretung um einen Sitz (oder um mehrere Sitze) erweitert werden sollte. Da die Anzahl an Sitzen im GAV vorgeschrieben ist und da eine paritätische Kommission getreu ihrem Namen auch paritätisch zusammengesetzt sein muss, wäre eine Erweiterung der GAVKO bspw. auf acht oder neun Sitze nur über eine Änderung des GAV möglich.
- 97 Bei beiden Varianten (Bereichs-GAV mit und ohne Rahmen-GAV) wäre die Bildung von je drei neuen paritätischen Kommissionen (GAVKO) für die Bereichs-GAV erforderlich. Diese neuen Kommissionen hätten Streitschlichtungs-, Kontroll- und Mitwirkungsfunktionen und könnten

¹²⁹ https://so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-pa/Personalamt/03_Anstellungsbedingungen-GAV/Mitglieder_GAVKO.pdf (zuletzt besucht am 3. Mai 2021).

grundsätzlich frei ausgestaltet werden; ihre Kompetenzen würden sich auf den jeweiligen GAV gründen und wären darin näher zu umschreiben.¹³⁰ Es bestünde somit keine Pflicht, die drei neuen Kommissionen nach dem Vorbild der jetzigen GAVKO auszugestalten, selbstredend würde sich diese Option aber anbieten. Die Entscheidung über die Grösse und Aufgaben der GAVKO ist Sache der GAV-Verhandlungspartner. Die konkrete Besetzung der Sitze wiederum ist wie erwähnt Sache der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmenseite.

Sollte der Kanton Solothurn bei allen drei Bereichs-GAV weiterhin Vertragspartner sein, so könnte der Regierungsrat die Vertretung der Arbeitgeber in der GAVKO bestimmen. Wenn die GAV-Vertragsabschluss-Kompetenz für den Spital-GAV auf das kantonale Spital übergeht, ist dieses auch zuständig für die Besetzung der Arbeitgebersitze. Gleiches gilt für den Volksschul-GAV, sofern und soweit die Gemeinden bzw. der Gemeindeverband GAV-Vertragspartner sind. Wenn der Kanton weiterhin GAV-Vertragspartner beim Bereichs-GAV Volksschule bleibt, so steht es dem Kanton (handelnd durch den Regierungsrat) frei, den Schulleiterverband oder ein anderes Organ in die GAVKO zu entsenden. Die Zustimmung der Verbände wäre hierzu nicht erforderlich (soweit nicht im GAV selbst bereits die Weichen anders gestellt worden sind).

Bei der Variante Bereichs-GAV mit Rahmen-GAV wäre überdies eine GAVKO für den Rahmen-GAV zu bestellen. Über die Grösse und Aufgaben des paritätischen Organs des Rahmen-GAV müssten die GAV-Vertragspartner bestimmen. Die konkrete Besetzung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmersitze in der GAVKO des Rahmen-GAV wäre wiederum je Sache der GAV-Vertragspartner.

Bei einer Aufteilung und Abschlüssen neuer Bereichs-GAV kämen demnach folgende Aufwände auf die Vertragsparteien zu:

- Klärung der Frage, wer auf Arbeitgeberseite im jeweiligen Bereichs-GAV Vertragspartner sein soll
- Verhandlungen und Abschluss von drei Bereichs-GAV
- Bildung von drei neuen GAVKOs (Grösse, Aufgaben und Kompetenzen gründen auf den jeweiligen Bereichs-GAV)
- Verteilung der Sitze der Bereichs-GAVKOs

Bei der Variante mit Rahmen-GAV käme zusätzlich Folgendes hinzu:

- Bestimmung der Grösse und Aufgaben der Rahmen-GAVKO
- Bildung der Rahmen-GAVKO
- Verteilung der Sitze der Rahmen-GAVKO.

¹³⁰ Zu paritätischen Kommissionen siehe etwa GEISER/MÜLLER/PÄRLI, S. 347 ff.

6. Befragung relevanter Akteure

- 102 Um zu erfassen, wie die gelebte Praxis erlebt und beurteilt wird, wurden umfangreiche Befragungen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Erkenntnisse aus der jahrelangen Geltung des GAV und die Perspektiven, Eindrücke und Verbesserungsvorschläge der Personen, welche in ihrer Arbeit mit dem GAV zu tun haben, in die Beurteilung der Gesamtsituation einfließen. Der verwendete Frageleitfaden findet sich im Anhang des vorliegenden Berichts.

6.1. Ziel der Befragung im Kanton Solothurn

- 103 Das Ziel der Befragung war einerseits, Einschätzungen zum heute geltenden GAV einzuholen. Zu diesem Zweck wurden Fragen zur grundsätzlichen Struktur, zum Anwendungsbereich und zu normativen sowie schuldrechtlichen Bestimmungen gestellt und die Interviewpartnerinnen und -partner darüber hinaus zur administrativen Abwicklung des GAV befragt. Andererseits sollte mittels der Befragung ermittelt werden, welche Positionen die jeweiligen Befragten zur zukünftigen Entwicklung des Personalwesens im Kanton Solothurn im Allgemeinen und zur Weiterentwicklung des GAV im Speziellen einnehmen. Dazu wurden detaillierte Fragen hinsichtlich der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten gestellt.

6.2. Befragungskohorte und weitere Vorbemerkungen

- 104 Betreffend Auswahl der Teilnehmenden war uns wichtig, dass neben der Arbeitgeberseite und den Verbänden auch Mitglieder des kantonalen Parlaments, die in der Arbeitsgruppe "Parität in der GAVKO" mitarbeiteten und sich demzufolge mit der Thematik befassten, mitberücksichtigt werden. Die Gruppe der befragten Personen setzt sich aus fünf Mitgliedern der erwähnten parlamentarischen Arbeitsgruppe sowie 16 Personen im Zusammenhang mit der GAVKO zusammen, wobei davon je sieben der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmenseite resp. den Verbänden angehören (zwei Personen gehören zum Backoffice GAVKO). Im Anhang findet sich eine Liste aller Interviewteilnehmenden inkl. der jeweiligen Funktion.
- 105 Die Bereitschaft, an den Interviews teilzunehmen, war erfreulicherweise sehr gross. Alle angeschriebenen Personen konnten interviewt werden, die *Rücklaufquote beträgt somit 100%*. Insgesamt nahmen 21 Personen teil, wobei vier Personen weiblich und 17 männlich sind. Die Interviews dauerten zwischen 25 und 60 Minuten, wobei Unterschiede hinsichtlich Kenntnisstand und Vertiefung in die Thematik transparent geäußert wurden. Bei nahezu allen Fragen haben alle Interviewpartnerinnen und -partner geantwortet. Wo dies nicht der Fall ist, wird es bei der sogleich folgenden Auswertung angemerkt.
- 106 Bemerkungen und Antworten, welche sich auf vorangehende oder spätere Fragen beziehen, wurden bei der Auswertung zur korrekten Frage verschoben. Bei Fragen, welche eine Einschätzung von 1–10 (1 entspricht "sehr schlecht" und 10 entspricht "sehr gut") enthalten, wird der Durchschnitt aufgeschlüsselt nach Arbeitgeberseite, Arbeitnehmenseite und Total der Teilnehmenden.

Im April 2021 wurden allen Teilnehmenden per E-Mail weitere Fragen zugesandt, um eine Präzisierung hinsichtlich der Zusammensetzung allfälliger neuer paritätischer Kommissionen zu erhalten. Die Antworten wurden in schriftlicher Form abgegeben. Die Präzisierungsfragen sind im Anhang aufgeführt. 107

6.3. Gewählte Methoden

Wir haben uns sowohl für die telefonische Befragung im Kanton Solothurn wie auch bei der zusätzlich durchgeführten Befragung im Kanton Basel-Landschaft für die Methode des *halbstandardisierten Leitfadenterviews* entschieden, da sie ein möglichst genaues Abbild der Lage verspricht.¹³¹ Ein geschlossener Fragebogen wäre zwar weniger aufwändig, aber nicht zielführend.¹³² Das halbstandardisierte Leitfadenterview hingegen hat einen Gesprächsleitfaden resp. einen Stichwortkatalog als Grundlage, wobei zwischen Schlüsselfragen, welche in allen Interviews zu stellen sind, und Eventualfragen, welche je nach Gesprächsverlauf relevant werden, unterschieden wird. Die Reihenfolge der Fragen und Themen hängt vom Gesprächsfluss ab und ist je nach Interviewpartnerin oder Interviewpartner unterschiedlich. Die erwähnte Methode wird vor allem explorativ eingesetzt, sie kann aber auch zur qualitativen Analyse kleinerer Gruppen verwendet werden. Ein Vorteil der Methode ist, dass den Interviewteilnehmenden genügend Raum für eigene, differenzierte Darstellungen ermöglicht wird. Nachteilig ist indessen die verringerte Vergleichbarkeit.¹³³ Dieser Umstand fällt jedoch im vorliegenden Fall aufgrund der kleinen Zahl an interviewten Personen weniger ins Gewicht. 108

Die Interviewteilnehmenden erhielten von uns im Vorfeld der Umfrage den Fragekatalog. Ferner wurden ihnen die vier Lösungsvorschläge unterbreitet. Dem Umstand, dass die Mitglieder des Kantonsrats nicht den gleichen Wissensstand aufweisen wie die Mitglieder der GAVKO, wurde durch eine angepasste Fragetechnik Rechnung getragen. Ferner wurde dies bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt. 109

Die Zusatzbefragung (Präzisierung hinsichtlich der Zusammensetzung allfälliger neuer paritätischer Kommissionen) im Kanton Solothurn wurde schriftlich durchgeführt. Im Gegensatz zur ursprünglichen telefonischen Befragung, welche viele offen formulierte Fragen enthielt und auf eine spontane, ausführliche und bis zu einem gewissen Mass durch die interviewte Person bestimmte Erzählweise abzielte, sind die Themen der Zusatzbefragung enger gesteckt und die Fragen präziser. Daher wurde ein Fragebogen mit abgestuften Antwortmöglichkeiten von "trifft zu" bis "trifft überhaupt nicht zu", Ja/Nein-Fragen sowie Auswahlmöglichkeiten (z.B. betreffend gewünschtem Vertragspartner) entwickelt. Der Fragebogen der Zusatzbefragung befindet sich im Anhang. 110

¹³¹ Weiterführend zur Methode und Auswertung von Experteninterviews siehe u.a. ALEXANDER BOGNER/BEATE LITTIG/WOLFGANG MENZ, Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung, Wiesbaden 2014 sowie JOCHEN GLÄSER/GRIT LAUDEL, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden 2010.

¹³² Geschlossene Fragebogen beinhalten etwa Aussagen, die mit "stimme zu", "stimme eher zu" bis zu "stimme überhaupt nicht zu" beantwortet werden, ohne dass die befragte Person eigene Formulierungen wählt. Dies würde die statistische Vergleichbarkeit der Aussagen zwar erhöhen, aber keinerlei Raum für persönliche Differenzierungen und eigene Darstellungen lassen.

¹³³ Vgl. STIER, S. 188 f. und BORTZ/DÖRING, S. 289 ff.

6.4. Ergebnisse der telefonischen Interviews im Kanton Solothurn

111 In den folgenden Abschnitten werden die ausgewerteten Interviews zusammengefasst, wobei jeweils zuerst die Ergebnisse präsentiert und anschliessend interpretiert bzw. mit einer Einschätzung versehen werden.

6.4.1. Allgemeine Einschätzungen zum GAV

- 112 Bei jedem Interview wurde zu Beginn eine bewusst offen formulierte Frage gestellt, nämlich was der GAV in der täglichen Arbeit für eine Rolle spiele und inwiefern die befragte Person mit dem GAV zu tun habe. Auf diese Frage wurde mehrheitlich geantwortet, der GAV spiele im Alltag eine grosse Rolle. Umgekehrt gab niemand (ausgenommen befragte Kantonsräte) an, mit dem GAV wenig zu tun zu haben. Der GAV ist bei den befragten Personen also sehr präsent; was selbstverständlich nicht überrascht. Der einigermassen unbestrittene Umstand, oft mit dem GAV zu tun zu haben, wurde jedoch sehr unterschiedlich bewertet: Für gewisse Personen spielt der GAV eine viel zu grosse Rolle und wird als Bürde empfunden, andere schätzen ihn als Leitfaden und heben dessen strukturgebende Funktion hervor.
- 113 Eine befragte Person bezeichnete den GAV als "Klotz am Bein", der "leider eine viel zu grosse Rolle" spiele, ein anderer Interviewpartner hingegen äusserte sich geradezu euphorisch: "Der GAV hat die Position der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer grundsätzlich revolutioniert!". Beiden Aussagen wurden nicht konkret substantiiert, doch lässt sich aufgrund der allgemeinen Ausführungen der ersten Person der Schluss ziehen, dass der Vollzug des GAV und die Modalitäten der Änderungen einer GAV-Bestimmung als schwerfällig erlebt werden. Die positive Einschätzung basiert demgegenüber auf der durch den GAV geschaffenen ausdrücklichen und klar geregelten Partizipationsmöglichkeiten der Arbeitnehmenden durch ihre Verbände.
- 114 Die Bedeutung des GAV für die tägliche Arbeit ist ferner an die Funktion der befragten Person gekoppelt: Für die meisten Mitglieder der GAVKO (sowohl auf Arbeitgeber- wie auf Verbandsseite) dient er als Nachschlagewerk für Auslegungsfragen und wird oft konsultiert. Wenig überraschend ist, dass die meisten befragten Kantonsräte im Rahmen ihrer täglichen Tätigkeit weniger Berührungspunkte mit dem GAV haben.
- 115 Sehr unterschiedlich sind auch die Meinungen, ob und inwiefern die Politik Einfluss auf die Arbeitsbedingungen nehmen kann und sollte. Eine befragte Person gab beispielsweise an: "Der Einfluss der Politik auf die Arbeitsbedingungen ist gleich Null. Die GAVKO ist sehr mächtig.". Andererseits gaben mehrere Personen sinngemäss oder explizit an, dieser Umstand sei eben gerade positiv: "Die Verhandlungen sind entpolitisiert, und echte Verhandlungen mit den Sozialpartnern sind zielführender.". Inwiefern diese Entpolitisierung stattgefunden hat, wurde nicht näher begründet.
- 116 Im Rahmen der Interviews wurde somit insgesamt deutlich: Der GAV im Kanton Solothurn bewegt die Gemüter, es kann mitnichten von Indifferenz gegenüber der Thematik gesprochen werden. Die teils pointierten, fast schon emotionalen Aussagen bestätigen diese Einschätzung.

6.4.2. Anwendungsbereich und Unterstellung

Nach der einleitenden Frage wurden die Interviewteilnehmenden um eine Einschätzung hinsichtlich des Anwendungsbereichs gebeten. Es ist praktisch unbestritten, dass der Anwendungsbereich sehr heterogen ist und dass die Bedürfnisse der dem GAV unterstellten Arbeitnehmenden sehr unterschiedlich sind. Diese Heterogenität wurde von Verbandsseite mehrheitlich positiv bewertet. Insbesondere wurde angemerkt, dass der breite Anwendungsbereich eben gerade dazu führe, dass für unterschiedliche Personengruppen im Grundsatz die gleichen Regeln gelten und der GAV somit Rechtsgleichheit für alle durch den Kanton beschäftigten Arbeitnehmenden schaffe. Von mehreren Befragten (sowohl von Arbeitgeber- wie auch von Arbeitnehmendenseite) wurde betont, dass der GAV einen Solidaritätsgedanken in sich trage. Der Umstand, dass alle Arbeitnehmenden des Kantons unter den grundsätzlich gleichen Bedingungen arbeiten, erhöhe die Identifikation mit dem Arbeitgeber und führe zu Zufriedenheit der Arbeitnehmenden. Im Zusammenhang mit diesen Aussagen wurde auch mehrfach auf die Mitarbeitendenbefragungen¹³⁴ hingewiesen, welche gemäss den interviewten Personen im Vergleich zu anderen Arbeitgebern des Gemeinwesens überdurchschnittlich positiv ausfielen. Eine befragte Person äusserte sich folgendermassen: "Wenn ich als Wegmacher beim Kanton arbeite bin ich gleich viel wert wie ein Büromensch.". Das ist nicht zu unterschätzen."

117

Von Arbeitgeberseite hingegen wurde mehrheitlich die Meinung vertreten, man hätte mit dem Anwendungsbereich zu viele unterschiedliche Bedürfnisse versucht unter einen Hut zu bringen; es sei nicht vorteilhaft, alle Arbeitnehmenden des Kantons über einen Kamm zu scheren. Die Mehrheit der Interviewteilnehmenden vertiefte diese Einschätzung nicht weiter. Die folgenden Äusserungen von zwei befragten Personen können aber als Veranschaulichung dienen: "Besondere Arbeitsverhältnisse wie solche in 24-Stunden-Betrieben sind etwa nur schwer vergleichbar mit der Situation von Lehrpersonen". Auch wurde von einer befragten Person der Arbeitgeberseite folgende Bemerkung angebracht: "Einige Bereiche (z.B. Spitäler) sind stärker am Markt orientiert als andere (z.B. Schulen), und trotzdem sind sie leider im gleichen GAV."

118

Sowohl von Verbandsseite wie auch von Seiten der Arbeitgeber wurde auf den Umstand hingewiesen, dass Kaderleute und/oder Chefärzte und -ärztinnen eventuell vom Anwendungsbereich ausgenommen werden sollten oder dies zumindest zukünftig diskutiert werden sollte. Teils wurde dies auch pointiert formuliert: "Ein Kadermitglied hat schlicht nicht die gleichen Bedürfnisse wie ein Wegmacher. Kaderleute brauchen den Schutz des GAV sicher nicht."

119

Kommentar: Die Meinungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs heben sich praktisch gegenseitig auf ("viel zu breit" oder "gerade richtig") und gehen entlang der Grenze zwischen Arbeitgeberin und Arbeitnehmendenvertretung stark auseinander. Die Thematik der Unterstellung des Kadern und der Chefärzte und -ärztinnen ist erkannt, wird aber grossmehrheitlich als nicht dringlich eingeschätzt. Die Rechtsgleichheit, die durch einen breiten Anwendungsbe-

120

¹³⁴ "SO gefragt", Mitarbeitendenbefragung 2018 – Ergebnisbericht, Ebene Gesamtkanton vom 26. März 2019.

reich entsteht, wird von Verbandsseite, von Teilen der Politik und sogar vereinzelt von Arbeitgeberseite als Vorteil gewertet. Es ist durchaus plausibel, dass der GAV eine identitätsstiftende Funktion einnimmt und die Gleichbehandlung sowie der Solidaritätsgedanke zumindest ihren Anteil an der hohen Zufriedenheit der Mitarbeitenden haben.

6.4.3. Zusammenarbeit und Aufwand

121

Den Interviewpartnerinnen und -partnern wurden auch Fragen zur Zusammenarbeit (innerhalb der GAVKO) und zum Aufwand für die Bewirtschaftung des GAV gestellt. Breiter Konsens besteht insbesondere hinsichtlich drei Umständen:

1. Die Nähe zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmenseite wird praktisch durchwegs positiv beurteilt, da man sich kennt, der Austausch als rege und unkompliziert sowie die Kommunikationswege als kurz wahrgenommen werden.
2. Die Zusammenarbeit mit dem Personalamt wurde sowohl von Arbeitgeberseite wie auch von den Verbänden als sehr gut beurteilt.
3. Es wurde von nahezu allen Befragten angegeben, es sei grundsätzlich positiv, sich an "einem runden Tisch" zu treffen und dass dieses Gefäss geeignet sei, eine politische Eskalation strittiger Fragen zu vermeiden.

122

Der Aufwand für die Pflege und Weiterentwicklung des GAV sowie für die damit verbundenen Verhandlungen wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. Die Mehrheit der Arbeitgeberseite und ein Teil der Verbände beurteilt den Aufwand (Sitzungen, Vollzug des GAV) als beträchtlich. Insgesamt wurde der Aufwand von den allermeisten Befragten als mittel bis hoch eingeschätzt. Einzelne Ausreisser in der Beurteilung des Aufwands gab es von Arbeitgeberseite ("enorm" und "gigantisch") wie auch von der Verbandsseite ("Der Aufwand ist Peanuts"). Diese Einzelstimmen ändern am Gesamtbild eines mittleren bis beträchtlichen Aufwandes aber nichts.

123

Insbesondere die Verbände betonten, dass dieser Aufwand angesichts der Grösse des Personenkreises, welcher dem GAV unterstellt ist, gerechtfertigt sei ("Zehn Sitzungen pro Jahr für mehrere Tausend Arbeitnehmende, das ist machbar."). Die Arbeitgeberseite beurteilt den Aufwand im Verhältnis zum Ertrag überwiegend als zu hoch ("Wir brauchen jeweils eine Woche Vorbereitung, und dann werden oft Bagatellen diskutiert, die keine wirkliche Veränderung bringen.").

124

Auffallend ist, dass die Verhandlungen von vielen Befragten (insb. Arbeitgeberseite) als langfädig beschrieben werden. Teils wird dies mit dem Aufbau des GAV und der Gremien begründet; die Langfädigkeit sei systembedingt. Mehrere Personen merkten etwa an, dass Diskussionen mit 14 Leuten gezwungenermassen manchmal schwerfällig seien. Eine befragte Person äusserte sich folgendermassen: "Insbesondere bei Auslegungsfragen müsste man sich schon fragen, ob ein 14-köpfiges Gremium das richtige Gefäss ist.". Andererseits gaben mehrere Interviewteilnehmende an, dass lange, zähe Verhandlungen auch zu ausgereiften Lösungen führen würden, welche für alle Beteiligten tragbar seien. Einzelstimmen aus dem Arbeitgeberlager bemerkten, dass bei einzelnen Geschäften eine wenig konstruktive Blockadehaltung der

Verbände vorherrschen würde. Sowohl Exponenten der Arbeitgeberseite wie auch der Verbände gaben an, dass der in der Corona-Pandemie praktizierte Zirkularweg erstaunlich effektiv sei.

Hervorzuheben ist auch, dass mehrere Befragungsteilnehmende (sowohl Arbeitgeberseite wie auch Verbände), ohne dass sie explizit dazu befragt wurden, die Zusammenarbeit mit dem Personalamt als sehr gut bezeichneten. 125

Eine Einschätzung zur Zusammenarbeit und zum Aufwand in Zahlen (1 sehr schlecht; 10 sehr gut) konnten und/oder wollten nicht alle Befragten abgeben. Insgesamt gaben sieben Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberseite, sieben Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerseite sowie drei Personen aus der Politik eine Einschätzung in Zahlen ab. 126

Die Resultate präsentieren sich folgendermassen: Die Arbeitgeberseite erreicht einen Durchschnitt von 4.7, die Verbandsseite einen Durchschnitt von 7.8 und die Politik einen Durchschnitt von 5.7. Der Durchschnitt aller abgegebenen Antworten beträgt 6.0. 127

Kommentar: Der Aufwand ist sicherlich nicht als gering einzustufen. Ob dieser – insbesondere im Verhältnis zum Ertrag – gerechtfertigt ist, wird unterschiedlich beurteilt; es ist indessen nicht Aufgabe dieses Gutachtens, diesbezüglich Position zu beziehen. Auffallend ist aber, dass die Arbeitgeberseite die Zusammenarbeit und den Aufwand insgesamt deutlich schlechter (4.7) als die Verbandsseite (7.8) beurteilt. Die Nähe und die kurzen Kommunikationswege sind zukunftsfähig und sollten unbedingt beibehalten werden. Von allen Seiten wurde der Wunsch nach lösungsorientierter Arbeitsweise und einer gewissen Offenheit für Ideen der jeweiligen "Gegenseite" geäußert. Für einfachere Geschäfte könnte sich der *Zirkularweg* auch zukünftig als zeitsparende und effektive Form anbieten. Hier kann auf den positiven Erfahrungen während der Pandemie aufgebaut werden. Ferner sollte die *Kommunikation* nach aussen (gegenüber den Arbeitnehmenden und gegenüber der Politik) intensiviert werden, mit anderen Worten sollte die *Sichtbarkeit der Arbeit und der Ergebnisse der GAVKO* erhöht werden. Diese Aussage wird untermauert durch Ergebnisse der Mitarbeitendenbefragung, welche zeigen, dass nur wenige Befragte der Meinung sind, genügend über die Tätigkeiten der GAVKO informiert zu sein.¹³⁵ Offenkundig ist, dass (wie bei jeder Zusammenarbeit mehrerer Personen) unterschiedliche Charaktere und Kommunikationsgewohnheiten aufeinanderprallen und die Wahrnehmung des Verhandlungsklimas auch von persönlichen Beweggründen abhängt. Ferner hängt es mit der politischen Grundüberzeugung zusammen, dass derselbe Diskussionspunkt etwa von einer Person als "längst überfällige Verbesserung für die Arbeitnehmenden" wahrgenommen und gleichzeitig von einer anderen Person als "dreiste und übertriebene Forderung" eingeschätzt wird. Dies wird sich auch in Zukunft kaum ändern lassen. 128

¹³⁵ Mitarbeitendenbefragung 2018, S. 42. Der Wunsch nach mehr Information bedeutet indessen nicht, dass die Arbeitnehmenden mit der Arbeit der GAVKO insgesamt unzufrieden wären. Im Gegenteil, 43% der Befragten sind der Meinung oder zumindest eher der Meinung, dass sich die GAVKO genügend für die Interessen der Arbeitnehmenden einsetzt, vgl. Mitarbeitendenbefragung 2018, S. 43.

6.4.4. Normative Bestimmungen

- 129 Hinsichtlich der normativen Bestimmungen wurden den Interviewteilnehmenden zwei Fragen gestellt: Erstens wurden sie um eine Einschätzung des Schutzniveaus für Arbeitnehmende gebeten und zweitens sollten sie Stellung nehmen zur Aussage "Die normativen Bestimmungen tragen den Interessen der Arbeitnehmenden und des Arbeitgebers gleichermaßen Rechnung."
- 130 Bei der Frage nach dem Schutzniveau gab die Arbeitgeberseite praktisch geschlossen an, es sei entweder "hoch" oder sogar "zu hoch". Auf diese Einschätzungen folgten jedoch sehr oft Anmerkungen oder Relativierungen. Als Beispiel für eine solche Relativierung kann die folgende Ausführung einer befragten Person der Arbeitgeberseite dienen: "Hoch bedeutet in diesem Zusammenhang: hoch verglichen mit der Privatwirtschaft.". Mehrere andere Stimmen aus dem Arbeitgeberlager gaben an, das hohe Schutzniveau sei – unabhängig davon, ob man das nun gut finde oder nicht – als gegeben zu betrachten, da es sich um Staatsangestellte handle. Eine befragte Person der Arbeitgeberseite gab auch zu bedenken, dass das Schutzniveau durch die Einführung des GAV nicht merklich erhöht wurde, wenn man es mit dem Schutzniveau des vorherigen kantonalen Personalrechts vergleiche.
- 131 Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass insbesondere der Kündigungsschutz die Gemüter bewegt. Weit mehr als die Hälfte der Befragten der Arbeitgeberseite gaben an, dieser sei "sehr hoch" oder sogar "viel zu hoch". Dass Änderungskündigungen nun möglich sind, wurde von der Arbeitgeberseite unisono als positiv eingeschätzt, teils sogar als "längst überfällige Modernisierung" bezeichnet. Eine befragte Person aus dem Lager der Arbeitgeber nahm hinsichtlich des langwierigen Kündigungsprozesses eine bemerkenswerte Differenzierung vor: "Der Kündigungsschutz mit Zielsetzung, Bewährungsfristen etc. ist ein gutes Instrument, um Konflikte zu entschärfen und Kündigungen zu verhindern, wenn es um Leistungsprobleme geht. Wenn es aber zwischenmenschlich nicht mehr klappt, machen diese Bewährungsfristen es nur unnötig langfädig."
- 132 Die Meinung der befragten Personen auf Verbandsseite zum Schutzniveau für die Arbeitnehmenden ist klar: Sie gaben allesamt an, das Schutzniveau sei angemessen. Wie oben dargelegt gab zwar die Mehrheit der Arbeitgeberseite an, es sei zu hoch, dennoch schätzten interessanterweise auch mehrere Einzelpersonen der Arbeitgeberseite das Schutzniveau als angemessen ein.
- 133 Bezüglich der zweiten Frage (Ausgewogenheit der normativen Bestimmungen) zeigte sich bei der Auswertung der Interviews ein sehr homogenes Bild: Die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände stimmten der Aussage allesamt zu. Eine Einzelstimme aus der Arbeitnehmervertretung gab folgende Einschätzung ab: "Die Arbeitgeberseite wird bei dieser Frage garantiert die Haltung einnehmen, sie seien benachteiligt. Diese Behauptung stimmt aber so nicht ganz, denn in der GAVKO muss ja alles einstimmig beschlossen werden. Sie sollten also zumindest theoretisch mit jedem Buchstaben des GAV einverstanden sein."

Bei der Frage nach der Ausgewogenheit ist auch die Haltung der Arbeitgeberseite einigermaßen einheitlich: Praktisch alle befragten Personen gaben an, dass die normativen Bestimmungen in ihrer heutigen Ausgestaltung insgesamt leicht zugunsten der Arbeitnehmenden formuliert seien. Hingegen vertrat niemand die Meinung, dass die normativen Bestimmungen komplett unausgewogen seien. Ein Vertreter der Arbeitgeberseite brachte folgende, interessante Präzisierung an: "Ja, die Bedingungen sind gut für die Arbeitnehmenden. Gute Bedingungen für die Angestellten kommen aber im Endeffekt auch dem Arbeitgeber zugute." 134

Von vielen Befragten – sowohl von der Verbandsseite wie von der Arbeitgeberseite – wurde bei der Beantwortung dieser Frage explizit betont, dass es ein stetiges "Geben und Nehmen" sei. Eine Person brachte dies folgendermassen auf den Punkt: "Es sind eben Verhandlungen, bei denen man mal gewinnt und mal den Kürzeren zieht." 135

Von Seiten der Politik wurde mehrfach gemahnt, die Arbeitgeberseite würde unter dem heute geltenden Regelwerk die eigenen Anstellungsbedingungen verhandeln. Diese Einzelstimmen gaben aber transparent an, dass diese Bedenken ihren Ursprung nicht in konkreten Vorfällen hätten, sondern bloss abstrakte Befürchtungen seien. 136

Kommentar: Die Befragten sind sich einig, dass das Schutzniveau für die Arbeitnehmenden hoch ist. Korrekterweise wurde auch breit (an)erkannt, dass dieses im Vergleich zur Privatwirtschaft erhöhte Schutzniveau mit der Rolle als Staatsangestellter verknüpft und deswegen bis zu einem gewissen Grad als gegeben zu betrachten ist. Der Kündigungsschutz wurde von allen befragten Personen als "gerade richtig", "hoch" oder "zu hoch" eingeschätzt. Übereinstimmenderweise gab niemand an, die Arbeitnehmenden seien zu schlecht vor Kündigungen geschützt. 137

Zum berühmt-berüchtigten Obst-Vergleich griffen zwei Personen beider Seiten: "Faule Äpfel loszuwerden ist mit dem heutigen Kündigungsschutz überaus mühsam." und "Faule Äpfel gibt's überall, und die muss man aussortieren. Aber nur weil sieben von 3000 Äpfeln faul sind, gleich den Kündigungsschutz aufzuweichen, fände ich sinnlos." Dies illustriert ein grundsätzliche Dilemma: Es hat sich wohl jeder Arbeitgeber schon einmal gewünscht, es wäre einfacher, jemandem zu kündigen, wohingegen eine Vertreterin oder ein Vertreter eines Verbands aus Prinzip an einem möglichst gut ausgebauten Kündigungsschutz interessiert ist. Insbesondere die spezifischen Aussagen zum Kündigungsschutz sollten also vorsichtig interpretiert werden, da sie überdurchschnittlich von persönlichen Einstellungen und allenfalls auch konkreten Erfahrungen mit problematischen Einzelfällen gefärbt sind. 138

Die Auswertung der Antworten lässt folgende Schlussfolgerungen zu: Die normativen Bestimmungen sind heute in ihrer Gesamtheit sicherlich nicht zuungunsten, sondern eher leicht zugunsten der Arbeitnehmenden ausgestaltet. Gleichzeitig sind sie nicht gänzlich unausgewogen. Die Arbeitgeberseite vertritt beinahe geschlossen die Meinung, die Arbeitnehmenden seien leicht im Vorteil, die Verbandsseite ist unisono der Meinung, die heutige Ausgestaltung sei ausgewogen. 139

140 Aus reiner «Good-Governance-Perspektive» ist mit der heutigen Struktur die Gefahr von Machtmissbrauch zumindest latent vorhanden, weil die Arbeitgeberseite an Verhandlungen über Bestimmungen, die sie teils selbst betreffen, beteiligt ist. Allerdings ist erstens zu bedenken, dass diese Überlegungen theoretischer Natur sind: Es sind keine konkreten Fälle bekannt. Zweitens ist der Kanton Solothurn kleinräumig, es sind genügend andere, vor allem informelle "Checks-and-Balances"-Instrumente zur Verhinderung von Machtmissbrauch vorhanden (z.B. Medien und eine kritische Öffentlichkeit). Mit anderen Worten: Unregelmässigkeiten oder gar Skandale wären bekannt. Drittens würde schliesslich die Installation eines (neuen) Aufsichtsorgans der angestrebten Aufwandreduktion widersprechen.

6.4.5. Schuldrechtliche Bestimmungen

- 141 Hinsichtlich der schuldrechtlichen Bestimmungen wurden den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern ebenfalls zwei Fragen gestellt: Erstens ob die schuldrechtlichen Bestimmungen eine positive Entwicklung des kantonalen Personalwesens und eine konstruktive Zusammenarbeit ermöglichen würden und zweitens ob die Interessen der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeber im schuldrechtlichen Teil gleichermaßen berücksichtigt seien.
- 142 Die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeber nehmen den schuldrechtlichen Teil ganz überwiegend als unflexibel wahr und sind der Meinung, dass eben diese Schwerfälligkeit eine konstruktive Entwicklung zumindest nicht begünstige oder sogar verhindere. Wiederum wurden verschiedentlich Formulierungen wie "starr", "langsam" oder "unzeitgemäss" gewählt. Ein Vertreter der Arbeitgeberseite gab indessen zu bedenken, dass es sehr schwierig sei, zu beurteilen, ob der schuldrechtliche Teil zu einer konstruktiven Zusammenarbeit beitrage. Grund dafür sei die Exotenrolle des Kantons Solothurn und dass die Situation nicht unbedingt mit Kantonen ohne GAV vergleichbar sei.
- 143 Mehrere Stimmen der Arbeitgeberseite brachten zum Ausdruck, es sei ungünstig, dass der GAV nicht befristet sei. Eine Person begründete dies so: "Befristungen führen allgemein dazu, dass man aufeinander zugehen und Kompromisse suchen muss." Es gebe zwar eine Kündigungsmöglichkeit, aber dies wäre "ein politischer Albtraum".
- 144 Ein Arbeitgeber-Vertreter regte an, zukünftig die Einwohnergemeinden und die Spitäler als Vertragspartner zu integrieren (anstelle bloss des Regierungsrats), da bis zu zwei Drittel der vom GAV erfassten Anstellungsverhältnisse heute auf Vertragspartnerseite nicht repräsentiert seien.
- 145 Die Verbandsseite hingegen vertrat im Rahmen der Interviews praktisch geschlossen die Ansicht, die schuldrechtlichen Bestimmungen würden eine konstruktive Zusammenarbeit ermöglichen. Beispielhaft für diese Einschätzung ist etwa folgende Äusserung einer Person der Arbeitnehmerseite: "Der schuldrechtliche Teil ist eine schlanke Konstruktion [...] und führt zu ausgewogenen, für Arbeitnehmende wie auch Arbeitgeber tragbaren Ergebnissen.". Verschiedentlich wurde von der Verbandsseite angemerkt, dass eben diese ausgewogenen Entscheidungen, welche der heutige schuldrechtliche Teil begünstige, für den Erhalt des Arbeitsfriedens sehr förderlich seien.

Bei der ausgeglichenen Berücksichtigung der Interessen im schuldrechtlichen Teil gaben alle Verbände an, die Interessen beider Seiten seien insgesamt ausgeglichen berücksichtigt. Die Arbeitgeberseite war sich uneins: von sieben Personen bezeichneten drei den schuldrechtlichen Teil als "ausgeglichen", je zwei meinten, die Konstruktion des heutigen schuldrechtlichen Teils fördere eine Blockadehaltung bzw. die Arbeitgeberseite sei leicht benachteiligt. 146

Kommentar: Besonders die Einschätzungen zum schuldrechtlichen Teil des GAV sind zwischen Arbeitnehmenden- und Arbeitgeberseite polarisiert: Von der Arbeitgeberseite wird der schuldrechtliche Teil als sehr schwerfällig, unflexibel und für eine konstruktive Zusammenarbeit nicht förderlich wahrgenommen. Die Verbandsseite hingegen ist der Ansicht, die schuldrechtlichen Bedingungen seien für eine konstruktive Zusammenarbeit geeignet. 147

Bei der Frage nach der Ausgeglichenheit der Interessen fällt folgendes auf: Wie schon bei den Fragen zu den normativen Bestimmungen sind auch hier die Meinungen innerhalb der Arbeitnehmendenvertretung sehr homogen. Bemerkenswert ist, dass die Wahrnehmungen innerhalb der Arbeitgebervertretung hingegen unterschiedlich sind. Insgesamt lassen die Ergebnisse den Schluss zu, dass die Arbeitgeberseite sich hinsichtlich der schuldrechtlichen Bestimmungen weniger stark benachteiligt fühlt als beim normativen Teil: Immerhin gab fast die Hälfte der befragten Personen aus der Arbeitgeberseite an, die Interessen seien ausgeglichen berücksichtigt. 148

6.4.6. Aussagen zu Möglichkeiten für die Zukunft

Anlässlich dieses Teils des Fragekatalogs wurden den Teilnehmenden nochmals die vier Szenarien, das Personalwesen im Kanton Solothurn zukünftig zu gestalten, in Erinnerung gerufen und übersichtsartig erklärt. 149

1. Beibehalten des Status Quo
2. Herkömmliches Personalwesen mittels Gesetz und Verordnung
3. Drei neue GAV mit Rahmen-GAV
4. Drei neue GAV ohne Rahmen-GAV

Während die Verbände in der Befragung einstimmig den Status Quo favorisierten, differierten die Wünsche auf Arbeitgeberseite; diese will mehrheitlich (aber nicht einstimmig) neue GAV einführen (mit oder ohne Rahmen-GAV) oder befürwortet sogar eine Rückkehr zu einem herkömmlichen Personalwesen (mittels Gesetz und Verordnung) anstelle der heutigen GAV-Lösung. In den nachfolgenden Abschnitten werden diese Einschätzungen näher beleuchtet und eingeordnet. 150

Bei der Durchführung der Interviews zeigte sich, dass die meisten befragten Personen dazu tendieren, sehr frei zu erzählen und weniger direkt auf die Fragen zu antworten. Die Interviewpartnerinnen und -partner brachten Bemerkungen und Einschätzungen zu den Möglichkeiten für die Zukunft teils schon ganz zu Beginn des Telefonats an oder kamen bei anderen Fragen wiederum auf diese Möglichkeiten zurück. Dies hängt mit der gewählten Methode des halbstandardisierten Leitfadeninterviews zusammen. Diese freie Erzählweise, welche sich 151

nicht unbedingt an der Struktur des Interviews orientiert, erhöht die Aussagekraft der Antworten. Um eine übersichtliche Auswertung zu gewährleisten, sind im folgenden Abschnitt des Berichts auch Einschätzungen zu Möglichkeiten für die Zukunft dargestellt, die bei anderen Fragen abgegeben wurden.

- 152 Zu Beginn des vierten Teils der Befragung wurden die Interviewpartnerinnen und -partner gefragt, ob sie eine Aufteilung des GAV ganz grundsätzlich für wünschenswert halten. Es zeigte sich ein sehr deutliches Bild: Die Arbeitgeberseite befürwortet geschlossen eine Aufteilung, die Verbandsseite hingegen lehnt die Aufteilung konsequent und einstimmig ab.
- 153 Die Wortmeldungen waren sehr deutlich: Eine Person der Arbeitgeberseite etwa gab an, eine Aufteilung sei "nicht nur wünschenswert, sondern zwingend notwendig". Implizit gab fragliche Person dabei zum Ausdruck, dass der GAV zu viele Bereiche den gleichen Bedingungen unterstelle. Zwei befragte Personen aus der Verbandsseite wiederum bezeichneten eine allfällige Aufteilung als "verheerend" resp. "äusserst schädlich", da der GAV als positive Errungenschaft gesehen wird.
- 154 Bei der Auswertung der befragten Personen aus der Politik zeigt sich, dass die bürgerlichen Mitteparteien eine Aufteilung grundsätzlich befürworten, wohingegen die linken Parteien und die SVP eine Aufteilung ablehnen.

6.4.6.1. *Status Quo beibehalten*

- 155 Alle befragten Personen aus der Verbandsseite lehnten eine mögliche Aufteilung ab und sprachen sich für den Status Quo als beste Option für die Zukunft aus. Die grundlegenden Aussagen und Begründungen der Verbandspersonen ähneln sich sehr stark, es kann von einer homogenen Meinungsbildung gesprochen werden.
- 156 Ganz überwiegend wurde die Meinung vertreten, der heutige GAV würde *Rechtsgleichheit*, *Transparenz* sowie einen *Solidaritätsgedanken* garantieren. Diese drei Prinzipien würden mit einer Aufteilung verletzt. Ein Interviewpartner brachte es folgendermassen auf den Punkt: "Diese drei Prinzipien sind die besten Argumente für den Status Quo." Es wurde mehrfach angemerkt, dass eben dieser Solidaritätsgedanke und die Gleichbehandlung zu einer *hohen Mitarbeitendenzufriedenheit* beitragen würde; von diesem Umstand wiederum würde auch die Arbeitgeberseite profitieren. Vorteilhaft an einem GAV für alle Angestellten – also dem Status Quo – sei überdies der verglichen mit einer Aufteilung geringere Aufwand (Vorbereitung Sitzungen, Einsatz Personal etc.).
- 157 Als weitere Vorteile des Status Quo nannten die Personen der Verbandsseite, durch die Besetzung des GAVKO mit "Profis" würde ein hoher Praxisbezug garantiert. Ausserdem würden echte, sozialpartnerschaftliche Verhandlungen stattfinden, die zu ausgewogenen Ergebnissen führen und eine hohe Akzeptanz bei den dem GAV unterstellten Arbeitnehmenden geniessen würden.

Nur wenige Personen äusserten sich zur Möglichkeit punktueller Änderungen am Status Quo. Beispielfhaft ist diese Aussage einer Person der Arbeitgeberseite: "Die heutigen Nachteile würden höchstens abgemildert, aber das Grundproblem bliebe bestehen." Die wenigen Äusserungen der Verbandsseite lassen sich folgendermassen zusammenfassen: Falls in Zukunft Bedarf an punktuellen Änderungen bestehe, sei man mit den aktuellen Instrumenten für Veränderungen gerüstet. Insgesamt bleibt aber das Bild einer zweigeteilten Meinungssituation bestehen. Die Arbeitgeberseite möchte eher den GAV aufteilen, die Verbände den aktuellen Zustand beibehalten. 158

Mehrere befragte Personen der Verbandsseite gaben an, der GAV sei gegenüber einem herkömmlichen Personalwesen mittels Gesetz und Verordnung zu bevorzugen, da der parlamentarische Weg schwerfälliger und langsamer sei und der GAV eine gewisse "Entpolitisierung" strittiger Fragen zur Folge habe. Eine befragte Person der Arbeitnehmenden gab an: "Mit dem GAV werden auch politische Schnellschüsse, parteipolitisches Geplänkel und Populismus verhindert." 159

Von den befragten Personen der Arbeitgeberseite brachte niemand zum Ausdruck, das Festhalten am Status Quo sei zu favorisieren. 160

Kommentar: Es zeigt sich wiederum eine starke Polarisierung: Die Verbände favorisieren geschlossen den Status Quo, während keine einzige Person der Arbeitgeberseite dies tut. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Grundprinzipien der rechtsgleichen Behandlung aller Arbeitnehmenden, die Transparenz und der Solidaritätsgedanke mit dem Status Quo eine solide Basis haben. Die Verbandsseite liegt ausserdem vermutlich nicht falsch mit der Annahme, dass eine Aufteilung eine Erhöhung der Kosten und des Aufwands verursachen würde und der Status Quo (zumindest kurz- und mittelfristig) die kostengünstigere Variante ist. Nichtsdestotrotz sollte – falls am Status Quo festgehalten wird – eine Prozessentwicklung mit externer Unterstützung (etwa bezüglich Optimierung der Abläufe und Digitalisierung) zumindest in Betracht gezogen werden. Das Vorgehen während der Corona-Pandemie kann jetzt schon als überaus positives Beispiel herangezogen werden, wie die GAVKO schnell und effektiv auf Veränderungen reagiert. Die Beibehaltung und der Ausbau dieser Agilität (evtl. mit externer Unterstützung) wäre für eine zukünftige Weiterentwicklung des Status Quo förderlich. 161

6.4.6.2. Herkömmliches Personalwesen mittels Gesetz und Verordnungen

Die Idee einer Rückkehr zum herkömmlichen Personalwesen mit Gesetz und Verordnung traf auf der Arbeitgeberseite auf gemischtes Echo: Für drei Personen war es ihre favorisierte Lösung für die Zukunft. Zwei weitere Personen meinten, sie könnten sich dies grundsätzlich vorstellen, es solle aber nicht direkt angestrebt werden. Der Rest lehnte eine Rückkehr zum herkömmlichen Personalwesen ab. Als Gründe für eine Rückkehr zum herkömmlichen Personalwesen wurden hauptsächlich angeführt, Verordnungen wären schnellere und flexiblere Instrumente und dass eine Reduktion der Rechtsquellen (nur noch zwei statt drei) die Komplexität verringern würde. Eine befragte Person bemerkte trocken: "Wenn das in 25 anderen Kantonen funktioniert, kann es ja nicht so schlecht sein." Von Seiten der Arbeitgeber wurde mehrfach geäussert, dass auch bei einer Rückkehr zum herkömmlichen Personalwesen eine 162

starke Sozialpartnerschaft, die über ein blosses Mitberichtsverfahren hinausgeht, wünschenswert wäre.

- 163 Von der Verbandsseite favorisierte niemand eine Rückkehr zur Situation vor 2005. Immerhin gab aber eine Person an, der Weg über Gesetz/Verordnung würde den Arbeitnehmenden mehr Einfluss verschaffen.
- 164 Von den befragten Parlamentariern betrachtet nur eine Person die Lösung über Gesetz/Verordnung als Favorit, eine weitere Person als "zumindest prüfenswert". Die restlichen Parlamentarier sind gegen eine Rückkehr zu einem herkömmlichen Personalwesen. Folgende Aussage eines Kantonsparlamentariers illustriert dies: "Der GAV ist besser als der parlamentarische Weg, denn es wird nicht nach Finanzlage oder politischen Befindlichkeiten schnell und hauruckartig entschieden, sondern es entsteht eine gewisse Kontinuität und Stabilität, und das ist gut fürs Personal."
- 165 **Kommentar:** Die Bemerkungen zu dieser zukünftigen Handlungsmöglichkeit sind im Vergleich zu anderen Zukunftsszenarien eher bescheiden ausgefallen. Dies bezieht sich sowohl auf die geringe Anzahl der Meinungsäusserungen als auch auf die eher verhaltene Vehemenz, mit der für die entsprechende Lösung argumentiert wurde. Dieser Möglichkeit kommt gewissermassen eine Aussenseiterrolle zu. Es wirkt eher so, als würden aufgrund der als nachteilig empfundenen Eigenschaften des GAV (langfädig, schwerfällig, unflexibel) Hoffnungen geäussert, dass der Weg über Gesetz/Verordnung die Agilität erhöhen würde. Hierbei ist zu beachten, dass die Arbeitnehmerseite ihren Einfluss über Vernehmlassungen und Mitberichtsverfahren geltend machen würde und auch diese Vorgänge schwerfällig und zeitintensiv sein können. Zweitens ist zu bedenken, dass auch parlamentarische Geschäfte sehr langwierig sein können und drittens, dass der Einfluss der Sozialpartner wohl abnehmen, hingegen parteipolitisches Taktieren zunehmen würde. Bemerkenswert erscheint die Anmerkung eines Kantonsrats, dass der GAV das bessere Instrument sei als der parlamentarische Weg, immerhin würde das Parlament bei einem Personalwesen traditioneller Ausprägung ja an Einfluss gewinnen.

6.4.6.3. *Modell Aufteilung (mit Rahmen-GAV und ohne Rahmen-GAV)*

- 166 Die Variante von drei separaten Institutions-GAV (Spitäler, Verwaltung, Schulen) könnte für sich alleine stehen oder aber mit einem übergeordneten Rahmen-GAV kombiniert werden.
- 167 Die Variante mit Rahmen-GAV wurde lediglich von einer Person von der Arbeitgeberseite als Favorit genannt. Die überwiegende Mehrheit der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberseite lehnten diese Möglichkeit ab. Im Wesentlichen wurde dies mit zwei Umständen begründet. Erstens wäre der übergeordnete Rahmen-GAV wiederum mit der bereits heute bestehenden Herausforderung der Heterogenität der betroffenen Berufsfelder konfrontiert. Zweitens würde der Aufwand mit der Konstruktion eines Rahmen-GAV nochmals erhöht. Der zweiten Aussage schlossen sich auch einige Befragte der Verbände an. Breiter Konsens besteht somit immerhin in der Einschätzung, dass die Variante mit Rahmen-GAV am aufwändigsten ist.

Drei befragte Personen (sowohl Arbeitgeberseite wie auch Verbände) merkten an, dass sie zwar für eine andere Lösung plädieren würden (Rückkehr zum traditionellen Personalwesen resp. Beibehalten des Status Quo), im Falle einer Aufteilung die Variante mit Rahmen-GAV aber als "geringeres Übel" akzeptieren würden. Begründet wurde diese Haltung von allen drei Interviewteilnehmenden damit, dass der Rahmen-GAV als Vehikel dienen könne, die Rechtsgleichheit wiederherzustellen bzw. gar nicht erst zu verletzen. 168

Die Variante ohne Rahmen-GAV wurde von vier Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberseite als Favorit genannt. Hauptbeweggrund war bei allen die grösstmögliche Flexibilität. Eine der Personen formulierte dies so: "Wenn wir schon aufteilen, dann ohne Rahmen-GAV, denn dieser würde wiederum wie ein Korsett wirken." Eine Minderheit der befragten Personen brachte an dieser Stelle Verbesserungsvorschläge für die Zusammensetzung der Vertragsparteien an. Einerseits wurde angeregt, die Gemeinden müssten stärker mit einbezogen resp. Vertragspartner werden, da sie die Anstellungsbehörde für die Volksschullehrkräfte sind. Neben dem Verband der Einwohnergemeinden könne man auch den Verband der Schulleiter berücksichtigen. Andererseits müsste bei der allfälligen Aufteilung und dem Abschluss eines einzelnen Spital-GAV sichergestellt werden, dass auch der Staatspersonalverband und der VPOD als Vertragsparteien miteinbezogen seien. 169

Von den befragten Personen der Verbände sprach sich konsequenterweise niemand für die Aufteilung aus, weder mit noch ohne übergeordneten Rahmen-GAV. 170

Kommentar: Die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände sind wie oben dargestellt grundsätzlich gegen eine Aufteilung und möchten den Status Quo beibehalten. Es erstaunt daher nicht, dass keine positiven Einschätzungen zu diesen Varianten abgegeben wurden. Eine Minderheit der beiden Lager würde – wenn dann eine Aufteilung stattfinden würde – den Rahmen-GAV bevorzugen, um eine rechtsgleiche Behandlung aller Arbeitnehmenden zu gewährleisten. Hierbei ist anzumerken, dass eventuell auch mit einem übergeordneten Rahmen die Rechtsgleichheit nur mit immensem Aufwand oder gar nicht realisierbar wäre. Die Mehrheit der Arbeitgeberseite würde die Variante ohne Rahmen-GAV gegenüber derjenigen mit Rahmen-GAV bevorzugen, was zumindest unter den Aspekten der Vereinfachung und der Kostenreduktion Sinn machen würde. 171

Je nach Verlauf der Interviews hätten sich auch noch zusätzliche Fragen zu den Themen "Ausgestaltung der paritätischen Organe in einem aufgeteilten GAV" sowie "Klärung der Arbeitgeber als GAV-Vertragspartner" aufgedrängt. Die Interviewten äussersten sich zu diesen Themen nicht, da einerseits bereits die Stellungnahme zur Vorfrage "Aufteilung an sich" die Interviewzeit beanspruchte und andererseits – zumindest seitens der Verbände – gar keine Bereitschaft für eine GAV-Aufteilung zu erkennen war. 172

6.4.7. Zusammenfassende Einschätzung

Am Ende des telefonischen Interviews wurden alle Personen gebeten, eine Einschätzung abzugeben, wie sehr sich der GAV im Kanton Solothurn bisher bewährt habe, wobei eine Skala von 1 (hat sich überhaupt nicht bewährt) bis 10 (hat sich ausgezeichnet bewährt) angewandt 173

wurde. Von der Arbeitgeberseite antworteten sechs Personen, der Durchschnitt ihrer Antworten beträgt 5.9. Von Seiten der Verbände gaben sieben Personen eine Einschätzung ab, wobei der Durchschnitt 9.3 beträgt. Auch vier Parlamentarier legten sich auf eine Zahl fest, hierbei beträgt der Durchschnitt 5.8. Der Durchschnitt aller abgegebenen Antworten liegt bei 7.3.

- 174 Insgesamt finden drei Viertel aller befragten Personen, der GAV habe sich grundsätzlich bewährt.¹³⁶ Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmenden einhellig der Meinung sind, der GAV sei gut so, wie er ist. Aber auch die Hälfte der Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberseite findet, der GAV habe sich grundsätzlich bewährt, wenn auch punktuell Verbesserungs- und Veränderungsbedarf bestehe. Hervorzuheben ist: Es zeigte sich im Rahmen der Befragungen keine solide Mehrheit – ganz zu schweigen von einem Konsens – für eine Änderung des Status Quo. Nicht mehrheitsfähig sind die Möglichkeiten "Aufteilung mit Rahmen-GAV" und "Rückkehr zu den Verhältnissen vor 2005". Wenn man den Status Quo aussen vorlässt, erfährt die Möglichkeit "Aufteilung ohne Rahmen-GAV" noch am wenigsten Ablehnung. Ausgehend von den Ergebnissen der Befragung und den am häufigsten als problematisch bezeichneten Bereichen werden im sogleich folgenden Kapitel ausgewählte Fragen vertieft dargestellt.

6.5. Ergebnisse der schriftlichen Zusatzbefragung im Kanton Solothurn

- 175 Zusätzlich zu den im Winter 2020/2021 geführten halbstandardisierten Leitfadeninterviews wurden im Mai 2021 an alle Teilnehmenden zusätzliche Fragen versandt, um eine vom Auftraggeber gewünschte Präzisierung zu erreichen vor allem zur Frage, wie allfällige neue paritätische Kommissionen besetzt werden sollte, wenn es zu neuen Bereichs-GAV käme.¹³⁷ Hier werden einzelne Ergebnisse auch grafisch präsentiert. Der Fragekatalog und die grafischen Auswertungen befinden sich im Anhang des Berichts.
- 176 Die Befragungskohorte war identisch. Von 21 angefragten Personen (neun Personen der Arbeitgeberseite, sieben Vertreterinnen und Vertreter der Verbände sowie fünf Kantonsparlamentarier) füllten 18 Personen den Zusatzfragebogen aus (Acht Personen der Arbeitgeberseite, sieben Vertreterinnen und Vertreter der Verbände sowie drei Kantonsparlamentarier). Die Rücklaufquote der Zusatzbefragung beträgt somit rund 86%.

6.5.1. Allgemeine Einschätzung zum Status Quo

- 177 Erstens wurde den Interviewteilnehmenden die Frage gestellt "Entspricht die jetzige Vertretung der Arbeitgeber in der GAVKO¹³⁸ der Bedeutung der Bereiche?". Die Verbände antworteten einstimmig positiv. Die Arbeitgeberseite hingegen vertrat weit verstreute Meinungen: Es wurden sowohl bestätigende als auch neutrale und verneinende Antworten abgegeben.

¹³⁶ Auf die Frage "Wie sehr hat sich der GAV im Kanton Solothurn bisher bewährt (1–10)?" antworteten 19 Interviewteilnehmende. 15 von 19 Personen haben einen Wert von 5 oder höher angegeben.

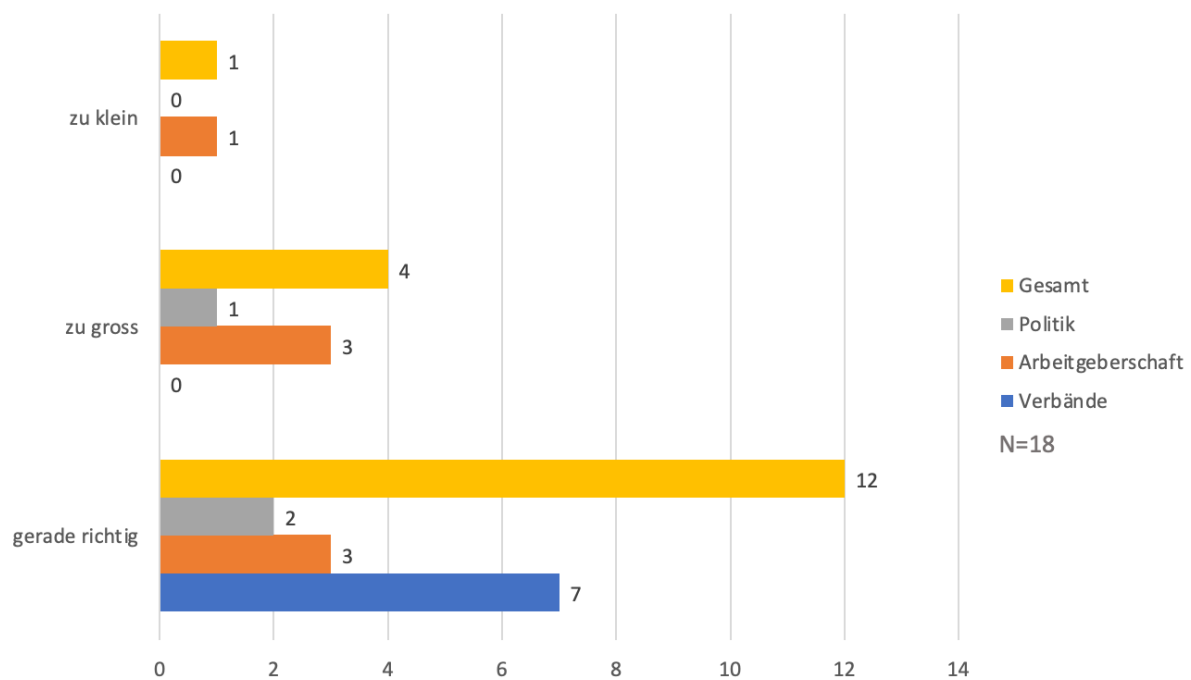
¹³⁷ Die Frage stellt sich auch im jetzigen GAV, da ein Beitrittsesuch des Schulleiterverbandes pendent ist.

¹³⁸ Also drei Sitze für die Verwaltung, zwei Sitze für die Solothurner Spitäler sowie je einen Sitz für die Gerichte und die Gemeinden.

Zweitens wurden die Interviewteilnehmenden um eine Stellungnahme zu folgender Aussage gebeten: "Die Arbeitgeberseite ist den GAV-Verhandlungen nur durch den Kanton (handelnd durch den Regierungsrat) vertreten. Damit ist sichergestellt, dass die verschiedenen Bereiche durch eine Stimme vertreten sind.". Wiederum fand die Verbandsseite einstimmig, dies treffe zu. Die Arbeitgeberseite äusserte sich eher ablehnend; die Ablehnung ist deutlicher als bei der ersten Frage. 178

6.5.2. Grösse und Zusammensetzung der heutigen GAVKO

3. Die heutige Grösse der GAVKO (je 7 Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitgeber- und Verbandsseite) ist...



Die befragten Personen sollten eine Einschätzung zur Grösse der GAVKO abgeben ("gerade richtig", "zu gross" oder "zu klein"). Alle Befragten der Verbandsseite erachten die Grösse als gerade richtig. Innerhalb der Arbeitgeberseite findet eine knappe Mehrheit die heutige GAVKO zu gross. Nur eine einzelne Person der Arbeitgeberseite findet die heutige GAVKO zu klein. 179

Niemand der Befragten fand es notwendig, dass der Schulleiterverband in der GAVKO vertreten ist. 180

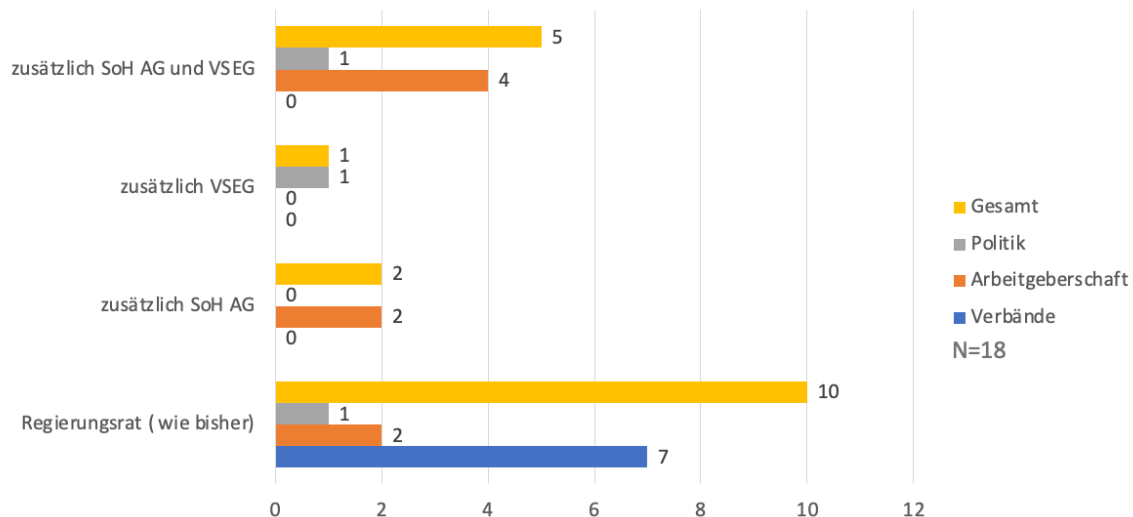
Die Zusatzfrage "Falls ja, soll die GAVKO vergrössert werden?" wurde folgendermassen beantwortet: Die Verbandsseite vertritt geschlossen die Meinung, dass falls der Schulleiterverband doch in die GAVKO integriert würde, niemand einen Sitz verlieren sollte. Darüber hinaus meinen die befragten Verbände, dass im Falle eines zusätzlichen Sitzes für die Arbeitgeberseite auch die Verbandsseite einen neuen Sitz zugute hätte. Die Arbeitgeberseite ist unisono der 181

Auffassung, die GAVKO solle (auch bei einer ohnehin von niemandem gewünschten) Aufnahme des Schulleiterverbands nicht vergrössert werden.

- 182 Die Antworten zur Ergänzungsfrage "Falls nein, zu Lasten welcher Vertretung soll der Schulleiterverband einen Sitz erhalten?" präsentieren sich folgendermassen: Die Arbeitgeberseite will die GAVKO nicht vergrössern – auch nicht im Fall der Aufnahme des Schulleiterverbands. Es ist also klar, dass falls der Schulleiterverband in die GAVKO aufgenommen würde, jemand einen Sitz abgeben müsste. Die Arbeitgeberseite ist sich indessen nicht einig, wer den Sitz verlieren müsste. Am konsensfähigsten wäre wohl noch ein Sitzverlust für die Verwaltung.

6.5.3. Vertragspartner auf Arbeitgeberseite im heutigen GAV

5. Nach heutigem GAV ist der Kanton Solothurn, vertreten durch den Regierungsrat, alleiniger GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite. Falls der einheitliche GAV für alle aufrechterhalten bleibt, wer soll GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?



- 183 Bei der Frage, wer bei der Beibehaltung des Status Quo Vertragspartei auf Arbeitgeberseite sein solle, waren die Verbände einstimmig der Meinung, dies solle wie bisher der Regierungsrat sein. Die Mehrheit der Arbeitgeberseite möchte zusätzlich sowohl die Solothurner Spitäler AG als auch den Gemeindeverband als Vertragspartner aufnehmen. Eine Minderheit der Arbeitgeberseite will entweder die Vertragspartnerschaft belassen wie sie ist oder zusätzlich die Solothurner Spitäler AG als Vertragspartner integrieren.

6.5.4. Bereichs-GAV Volksschulen

- 184 Würde es einen neuen Bereichs-GAV zu den Volksschulen geben, sollte nach einhelliger Meinung der Verbandsseite nur der Kanton Vertragspartner sein. Die Arbeitgeberseite ist uneinig: Die Zustimmung zur Variante "nur Gemeindeverband" ist etwa gleich hoch wie zur Variante "Gemeindeverband plus Kanton". Eine Person der Arbeitgeberseite schlägt vor, anstelle des

Kantons sollen das Departement Bildung und Kultur und der Gemeindeverband Vertragspartner sein.

Wie sollte bei einem Bereichs-GAV Volksschulen die Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein, wenn der Kanton Solothurn weiter Vertragspartner bliebe? Chancenlos sind die Varianten "Nur Kanton" und "Nur Gemeinden". Die deutliche Mehrheit (sowohl der Verbände als auch der Arbeitgeberseite) ist für eine Kommission von Kanton und Gemeinden. Innerhalb dieser Variante wird deutlich, dass der Gemeindeverband die Gemeinden in der Kommission vertreten soll, und nicht der Schulleiterverband oder andere. 185

Drittens wurden die Befragten um eine Stellungnahme gebeten, wie in einem Bereichs-GAV Volksschulen die paritätische Kommission auf der Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein soll, falls neu statt des Kantons die Gemeinden (z.B. durch den Gemeindeverband) Vertragspartner auf Arbeitgeberseite wären. Die Befragten der Arbeitnehmenseite votierten alleamt für die Variante "Kanton + Gemeindeverband". Die Arbeitgeberseite ist uneinig: Die Zustimmung für die Variante "Nur Gemeinden" ist leicht höher als für die Variante "Kanton + Gemeindeverband". Der Schulleiterverband ist chancenlos bei einem allfälligen Bereichs-GAV Volksschulen. 186

6.5.5. Bereichs-GAV Spitäler

Wer sollte in einem allfälligen Bereichs-GAV für die Spitäler Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein? Erneut zeigt sich ein deutlicher Graben zwischen beiden Seiten. Die Verbandsseite ist einstimmig der Meinung, der Kanton soll Vertragspartner sein. Unterstrichen wird dies mit Kommentaren, wonach die öffentlich-rechtliche Natur keine andere Lösung zulassen würde und gleiche Anstellungsbedingungen für alle gelten müssten. Die Arbeitgeberseite hingegen ist praktisch geschlossen der Auffassung, die Solothurner Spitäler AG (ohne Kanton) sollte in einem allfälligen Bereichs-GAV für die Spitäler der Vertragspartner auf der Arbeitgeberseite sein. 187

Müsste auch der Kanton eine Vertretung in der GAVKO haben, falls die Solothurner Spitäler AG alleinige Vertragspartnerin des Bereichs-GAV würde? Die Antworten sind klar: Die Arbeitgeberseite vertritt praktisch geschlossen die Ansicht, der Kanton müsste nicht Vertragspartner sein (siehe vorherige Frage). Ebenso einig ist sich die Arbeitgeberseite darin, dass der Kanton auch nicht die GAVKO aufgenommen werden sollte. Die befragten Vertreterinnen und Vertreter der Verbände haben in der vorherigen Frage einstimmig dafür votiert, dass nur der Kanton Vertragspartner des Bereichs-GAV sein soll. Damit übereinstimmend vertritt die Arbeitnehmenseite geschlossen die Auffassung, der Kanton müsste auch in der GAVKO sein. 188

6.5.6. Zusammenfassende Einschätzung

Es zeigte sich bei der Zusatzbefragung ein ähnliches Bild wie bei den vorangegangenen Telefoninterviews: Innerhalb der Verbände herrscht Einigkeit, die Vertreterinnen und Vertreter nehmen grösstenteils identische Positionen ein. Insgesamt soll am Status Quo nicht gerüttelt werden. Die Grösse und Zusammensetzung der GAVKO wird als ideal angesehen. Im Falle des (von den Verbänden durchwegs abgelehnten) Modells mit Bereichs-GAV für Volksschulen und 189

Spitäler soll der Einfluss des Kantons möglichst gross bleiben, indem er Vertragspartner ist und/oder Einsitz in die neu zu bildenden paritätischen Kommissionen erhält.

- 190 Die Meinungen innerhalb der Arbeitgeberseite decken ein weiteres Spektrum ab, es herrscht zu den meisten Fragen keine Einigkeit. Die heutige GAVKO wird tendenziell als zu gross eingeschätzt. Hinsichtlich des Bereichs-GAV Volksschulen wird von der Arbeitgeberseite wie auch von den Verbänden eine verstärkte Einbindung der Gemeinden gewünscht, mit der Einschränkung, dass die Verbände nur den Kanton (ohne Gemeinden) als einzigen Vertragspartner favorisieren. Eine Integration des Schulleiterverbands stösst auf allseitige, klare Ablehnung. Hinsichtlich des Bereichs-GAV Spitäler vertritt die Arbeitgeberseite mehrheitlich die Meinung, die Solothurner Spitäler sollen an Einfluss gewinnen und der Kanton solle sich zurückhalten. Die Verbandsseite strebt das exakte Gegenteil an, also ein starkes Engagement des Kantons.

6.6. Interviews mit Verbänden und Arbeitgeberseite des Kantons Basel-Landschaft

- 191 Im Juni 2021 wurden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberseite wie auch der Verbände des öffentlichen Personalwesens im Kanton Basel-Landschaft geführt. Die Gespräche ähnelten von der Zielsetzung und Vorgehensweise der Befragung im Kanton Solothurn. Von sechs angefragten Personen konnten vier befragt werden, wobei die Interviews wiederum mittels eines halboffenen Leitfadens geführt wurden. Eine Person stand zwar nicht für ein Interview zur Verfügung, versandte aber eine kurze schriftliche Stellungnahme zur Thematik. Zweck dieser Interviews war es, die Unterschiede und Gemeinsamkeiten im öffentlichen Personalwesen der beiden Kantone zu akzentuieren und eine Einschätzung von täglich mit der Thematik beschäftigten Personen einzuholen.

6.6.1. Spitalwesen im Kanton Basel-Landschaft

- 192 Die Ergebnisse hinsichtlich des Spitalwesens präsentieren sich wie folgt: Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmendenseite sind sich einig, dass der Aufwand für die Pflege und Weiterentwicklung vertretbar ist. Dieser verhältnismässig geringe Aufwand hänge auch damit zusammen, dass der GAV eine eher statische Angelegenheit sei und in den fünf Jahren seines Bestehens keine fundamentalen Änderungen vorgenommen wurden. Konsens besteht auch darin, dass der GAV sich sehr stark an das kantonale Personalrecht anlehnt und die Unterschiede deswegen nicht enorm sind. Auch im Kanton Basel-Landschaft wird die Zusammenarbeit in der paritätischen Kommission als grundsätzlich konstruktiv beurteilt, wenn auch in Einzelgeschäften hart verhandelt würde.
- 193 Bemerkenswert ist auch, dass sowohl die Arbeitgeberseite wie auch die Arbeitnehmendenseite insgesamt den GAV im Spitalwesen gegenüber der früheren Lösung bevorzugt, mit anderen Worten also der Herauslösung des Spitalwesens aus dem herkömmlichen kantonalen Personalrecht positiv gegenübersteht. Die Arbeitnehmendenseite ist der Ansicht, dass sich zwar gewisse Bedingungen für die Arbeitnehmenden verschlechtert hätten (z.B. Wegfall des Stufenanstiegs), jedoch mit dem GAV spezifischere Lösungen für das Spitalwesen gefunden würden. Ausserdem habe sich die Sozialpartnerschaft und der Dialog verbessert. Die Arbeitgeberseite ist ebenfalls der Auffassung, dass für ein Spital als 24-Stunden-Betrieb andere Re-

gelungen gelten müssten als bspw. für die Zentralverwaltung oder für Schulen. Die Arbeitgeberseite würde indessen einer weiteren Aufteilung (je ein GAV für die Psychiatrie und das Kantonsspital) zustimmen. Auch im Kanton Basel-Landschaft wird zumindest angedacht, die Kaderärztinnen und -ärzte und die Geschäftsleitungsmitglieder vom Geltungsbereich auszunehmen, da sie den Schutz des GAV nicht benötigen würden.

Die Qualität der Regelungen wird unterschiedlich wahrgenommen: Die Arbeitgeberseite ist der Auffassung, der GAV sei "insgesamt schlüssig und klar", die Arbeitnehmendenvertretung hingegen empfindet die Regelungen als mehrheitlich "eher unklar". 194

6.6.2. Verwaltung im Kanton Basel-Landschaft

Die Befragung der Arbeitgeber- und Verbandsseite führte zu folgenden Erkenntnissen: Es besteht Konsens, dass das kantonale Personalrecht ein insgesamt schlüssiges und nachvollziehbares System ist. Die Arbeitgeberschaft und die Arbeitnehmendenvertretung sind sich einig, dass die Regelungen zur Rechtsgleichheit beitragen. Beide Seiten bevorzugen ein kantonales Personalwesen herkömmlicher Art und sprechen sich gegen den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen GAV analog des Solothurner Modells aus. Befürchtet wird von beiden Seiten, dass ein GAV schwerfälliger wäre. Das Instrument des Dekrets¹³⁹ fördere die Agilität und sei bei relativ unstrittigen Änderungen "unschlagbar schnell". 195

Der Aufwand für die Pflege und Weiterentwicklung des Personalwesens wird von beiden Seiten als nicht unerheblich, aber noch angemessen eingeschätzt. Die Verbände nehmen u.a. über Mitberichtsverfahren und Vernehmlassungen Einfluss auf die Politik. Im Kanton Basel-Landschaft sind etwa die Volksschullehrkräfte zwar bei den Gemeinden angestellt und durch die Gemeinden finanziert, allerdings setzt der Kanton für alle Gemeinden geltende Anstellungsbedingungen fest, um die Rechtsgleichheit zu garantieren. Diesem Umstand wird durch das Mitberichtsverfahren und die Vernehmlassung Rechnung getragen, bei denen die Gemeinden Mitsprachemöglichkeiten erhalten. 196

6.6.3. Fazit

Es zeigte sich ausserdem, dass auch in Basel-Landschaft rege diskutiert wird, wie man viele unterschiedliche Bedürfnisse verschiedenster Betriebe und Arbeitnehmender sinnvoll unter einer für alle geltenden Regelung vereinen kann und sollte. Zumindest hinsichtlich des Spitalwesens besteht Konsens, dass die spezifischen Bedürfnisse eines 24-Stunden-Betriebes eine eigene Regelung erfordern. Das Solothurner Modell wird in Basel-Landschaft registriert und der ungewöhnliche Weg des Kantons mit Interesse verfolgt, ein Abschluss eines für alle Mitarbeitenden des Kantons geltenden GAV wird aber – so die Aussagen unserer Interviewpartner - mittelfristig nicht angestrebt. Die Herauslösung des Spital- und Psychiatriebereichs aus dem öffentlichen Personalrecht wird aber grundsätzlich als positiv bewertet, wobei die Arbeitnehmendenseite eine damit einhergehende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen konstatierte. 197

¹³⁹ Ein Dekret wird vom Landrat erlassen und braucht eine ausdrückliche Grundlage in einem Gesetz (z.B. Kantonales Personalgesetz) und untersteht nicht dem fakultativen Referendum, vgl. Rz. 75.

7. Vertiefung ausgewählter Fragen

198 In den folgenden Abschnitten werden – aufbauend auf der Analyse der rechtlichen Grundlagen und den Erkenntnissen der Interviews – einzelne Fragen vertieft dargestellt. Die Fragen betreffen u.a. den weiten Anwendungsbereich des GAV, die gewünschte Reduktion der Komplexität und eine Sonderlösung für den Spitalbereich.

7.1. Ist der Anwendungsbereich des GAV zu umfassend?

199 Der Anwendungsbereich des GAV-Solothurn ist sehr weit (siehe § 5 GAV Solothurn). Der Gesetzgeber des Kantons Solothurn hat dies in einem Grundsatzentscheid vom 12. Mai 2004 durch die Anpassung des § 2 Abs. 1 (Grundsatz des Vorbehaltes eines allfälligen GAV) sowie § 45^{bis} Abs. 1 StPG so festgehalten.

200 In Gesprächen im Rahmen der Befragung zeigt sich zum Teil eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Status Quo, der nicht immer sachgerechte Lösungen ermögliche. Auf der anderen Seite wird hervorgehoben, dass der GAV gerade ein Instrument der Verwirklichung der Rechtsgleichheit darstelle. Auf die Bedeutung der Rechtsgleichheit (einschliesslich Lohngleichheit) im öffentlichen Personalrecht wurde bereits ausführlich hingewiesen. Das Wichtigste sei an dieser Stelle nochmals kurz wiederholt: Die Kantone sind bei der Ausgestaltung ihres Personalwesens an diverse Grundrechte und Verfassungsprinzipien gebunden. Von herausragender Bedeutung ist im vorliegenden Kontext insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot: Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, und Ungleiches ist nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.

201 Der grundsätzliche Entscheid, für das gesamte öffentlich-rechtliche Personal des Kantons eine gemeinsame Basis an Regelungen zu bilden – und so die Rechtsgleichheit zu verwirklichen – entspricht gängiger kantonaler Praxis in der Schweiz. Ob dies mittels eines Gesetzes über das Staatspersonal oder wie in Solothurn über den allgemeinen Teil des GAV geschieht, spielt weniger eine Rolle. Von zentraler Bedeutung ist, dass eine Grundkonstruktion, bei der für alle Arbeitnehmenden des Kantons im Grundsatz die gleichen Regeln gelten, eine einfache und sinnvolle Möglichkeit ist, die Rechtsgleichheit und die Lohngleichheit vollständig zu gewährleisten. Allerdings ist es in verschiedenen Kantonen durchaus üblich, dass die Arbeitsbedingungen für Lehrkräfte an Schulen in anderen personalrechtlichen Erlassen verankert sind als diejenigen für das Personal der Zentralverwaltung. Im Kanton Bern etwa bezeichnet das Personalgesetz eine ganze Reihe von Personen, die von seinem Geltungsbereich ausgenommen sind: unter anderem Lehrkräfte, Universitätsmitarbeitende, Richterinnen oder Richter, Polizistinnen und Polizisten oder Spitalärztinnen und Spitalärzte.¹⁴⁰ Für diese Personen gelten spezielle Regelungen; als Beispiel kann das Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte¹⁴¹ herangezogen werden. Die Personalgesetzgebung kommt aber lückenfüllend zur Anwendung.¹⁴² Für die Lehrkräfte gelten auch andere Lohnansätze bzw. Gehaltsklassen und -stufen als für den

¹⁴⁰ Vgl. Personalgesetz des Kantons Bern vom 16. September 2004, Art. 2 Abs. 2.

¹⁴¹ Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte (LAG) vom 20. Januar 1993.

¹⁴² LAG Kanton Bern, Art. 1 Abs. 2.

Rest der Verwaltung.¹⁴³ Der Regierungsrat des Kantons Bern kann Einzelheiten zum Gehalt der Lehrpersonen durch Verordnung regeln.¹⁴⁴ Im Kanton Solothurn können in der heutigen Situation in den Besonderen Teilen (NB BT) des GAV für die Lehrkräfte der Volksschule, Mittelschule und Berufsschule spezifische Regelungen verankert werden. Dies gilt auch für Löhne, Lohnnebenleistungen sowie Treueprämien.¹⁴⁵

Neben diesen Überlegungen ist Folgendes zu bedenken: Mehrere Interviewteilnehmende gaben an, dass mittels eines weiten, für alle geltenden Anwendungsbereichs den Arbeitnehmenden verdeutlicht werde, dass für alle im Kanton die gleichen Regeln gelten resp. dass jeder und jede Angestellte des Kantons "gleich viel wert" ist. Längerfristig würde dies zur Zufriedenheit der Arbeitnehmenden beitragen, wovon auch die Arbeitgeberseite profitiert. Dieser Aussagen sind zwar nicht wissenschaftlich abgestützt, aber zumindest nachvollziehbar. Oder, um es mit einem populären (neudeutschen) Begriff auszudrücken: Ein einheitlicher GAV trägt positiv zur "Corporate Identity" des Arbeitgebers Kanton Solothurn bei. 202

In einer Gesamtbetrachtung spricht somit einiges für eine Aufrechterhaltung des weiten Anwendungsbereichs. 203

Hinsichtlich der Schulen ist Folgendes festzuhalten: Schon vor dem Abschluss des GAV wurde die Kompetenz zur Regelung der Anstellungsverhältnisse der Volksschullehrkräfte schrittweise an den Kantonsrat und den Regierungsrat delegiert, obwohl diese Lehrkräfte Angestellte der Einwohnergemeinden sind. Der Sinn dieser Kompetenzverschiebung war, für alle Lehrkräfte an den Volksschulen ein einheitliches Personalrecht zu erreichen. Ferner sollten auch für die Kindergärtnerinnen und Kindergärtner die gleichen Regeln gelten.¹⁴⁶ Es entspricht somit dem gesetzgeberischen Willen, dass für alle Volksschullehrkräfte die gleichen Bestimmungen anwendbar sind. Eine Herauslösung der Volksschulen resp. eine Rückverschiebung der Kompetenzen an die Gemeinden, welche jeweils eigene Anstellungsbedingungen für die eigenen Lehrkräfte erlassen würden, würde dem Prinzip der Rechtsgleichheit entgegenstehen. 204

Bereits nach geltendem Recht kann der Regierungsrat des Kantons Solothurn gemäss § 45^{bis} Abs. 2, Satz 2 StPG Ausnahmen vom Geltungsbereich beschliessen. Dem Wortlaut des Gesetzes nach sind *Funktionen oder Personen* erfasst. Für eine solche Ausnahme aus dem Geltungsbereich braucht es also grundsätzlich keine Gesetzesänderung. Allerdings definiert das Staatspersonalgesetz aktuell nicht, ob der Regierungsrat hinsichtlich der Kompetenz zur Ausnahme an Schranken gebunden ist. Grundlegende Änderungen hinsichtlich des Geltungsbereichs des GAV wären deshalb sinnvollerweise auf Gesetzesstufe zu verankern.¹⁴⁷ 205

¹⁴³ Vgl. Art. 12 ff. LAG Kanton Bern sowie Informationen der Finanzdirektion des Kantons Bern (<https://www.fin.be.ch/fin/de/index/personal/anstellungsbedingungen/gehalt.html>, zuletzt besucht am 3. November 2021) und Wissensplattform Personal- und Gehaltswesen Lehrpersonen WPGL (www.wplg.apps.be.ch, zuletzt besucht am 3. November 2021).

¹⁴⁴ Siehe beispielsweise Art. 12b Abs. 1 und Art. 12c Abs. 1 LAG Kanton Bern.

¹⁴⁵ Vgl. § 367 ff. und § 384 ff. GAV Solothurn für Lehrkräfte der Volksschulen, § 425 ff. und § 441 ff. GAV Solothurn für Lehrkräfte der Mittelschulen und § 482 ff. und § 498 ff. GAV Solothurn für Lehrkräfte der Berufsschulen.

¹⁴⁶ Vgl. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. Mai 2004, RRB Nr. 2004/971, S. 9.

¹⁴⁷ Siehe dazu auch die ausführlichen Ausführungen weiter vorne in Rz. 83.

7.2. Zur Komplexität des Status Quo – und der Alternativen

- 206 Verschiedene Befragungsteilnehmende machen geltend, die heutige GAV-Lösung sehr komplex sei. Anspruchsvoll sei sowohl der *Vollzug der geltenden Bestimmungen* als auch *Anpassungen des GAV*. Beim Vollzug kommt hinzu, dass je nach Fragestellung nicht nur der GAV sondern auch noch personalrechtliche Bestimmungen zu berücksichtigen sind. So sehen die § 19 ff. der Verordnung über das Personalrecht (Personalrechtsverordnung; PRV) vor, dass die Verwaltung der Solothurner Spitäler das Personalrecht selbständig vollzieht, wobei für bestimmte Fragen wiederum der Regierungsrat zuständig ist oder das Personalamt zuständig ist.
- 207 Die Wahrnehmung vieler Befragten, wonach das Solothurner-Modell sehr komplex sei, ist zu relativieren. Die *Komplexität* hat weniger mit dem konkreten Modell – in Solothurn ein öffentlich-rechtlicher GAV mit sehr breitem Anwendungsbereich – zu tun als vielmehr mit der Art und Weise, wie die Ausübung staatlicher und öffentlichen Aufgaben organisiert wird. Der *Staat*, vorliegend relevant die Kantone, ist einerseits *für immer mehr Aufgaben zuständig* und andererseits erfolgt die Wahrnehmung dieser Tätigkeit zunehmend nicht nur die klassische Zentralverwaltung. *Flexibilität und Aufgabenauslagerung erhöhen die Komplexität staatlicher Organisation*, was sich notwendigerweise auch auf den Aufwand in der Personalverwaltung auswirkt. Ob das Personal auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen GAV oder verschiedener Personalrechtserlasse (Gesetze und Verordnungen) angestellt ist, spielt dabei nicht eine entscheidende Rolle.
- 208 Auch in Kantonen ohne einheitlichen öffentlich-rechtlichen GAV erweist sich die personalrechtliche Situation als sehr komplex. Das zeigt sich exemplarisch im Kanton Basel-Landschaft. Hier regelt das kantonale Personalgesetz die Anstellungsbestimmungen für die Zentralverwaltung, weitere Behörden und teilweise auch für die Lehrkräfte in den Schulen. Für die Anstellung der Lehrkräfte sind aber weitere Erlasse zu berücksichtigen, so z.B. das Bildungsgesetz¹⁴⁸ und das Informations- und Datenschutzgesetz¹⁴⁹. Auf Verordnungsstufe finden zudem alleine für die Lehrerschaft mehrere Erlasse Anwendung.¹⁵⁰ Zu beachten ist auch, dass der Kanton Basel-Landschaft das Instrument des Dekrets kennt.¹⁵¹ Dort gilt zudem überdies für das Personal des Kantonsspitals Baselland und der Psychiatrie Baselland ein öffentlich-rechtlicher GAV.¹⁵² Viele Fragen, die im Kanton Basel-Landschaft in zahlreichen zerstreuten Gesetzen und Verordnungen zu finden sind, werden im Kanton Solothurn im für alle geltenden GAV verankert. Dennoch ist bemerkenswert, dass die Befragten im Kanton Basel-Landschaft das Modell "Öffentliches Personalrecht und GAV für das Kantonsspital und die Psychiatrie" als geeignet und effizient empfinden und den Solothurner GAV-Weg nicht bestreiten möchten. Dass der Solothurner GAV-Weg im Vergleich zum Modell Basel-Landschaft jedoch weniger effizient ist, lässt sich aufgrund der vorliegenden Untersuchung nicht ableiten.

¹⁴⁸ Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002, SGS 640.

¹⁴⁹ Gesetz über die Information und den Datenschutz (Informations- und Datenschutzgesetz) vom 10. Februar 2011, SGS 162.

¹⁵⁰ So unter anderem die Verordnung für die Schulleitung, SGS 647.12 oder die Verordnung über die Lehrerinnen- und Lehrerfunktionen, SGS 156.95.

¹⁵¹ Das Dekret zum Personalgesetz vom 8. Juni 2000 (SGS 150.1) regelt detailliert Fragen zum Lohn, zu Ferien, zur Arbeitszeit etc.

¹⁵² GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland vom 1. Juli 2015, gestützt auf § 11 des Spitalgesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 17. November 2011, SGS 930.

Die vorliegende Studie zeigt, dass die Alternativen "Rahmen-GAV" oder "Drei einzelne GAV ohne Rahmen-GAV" nicht zwingend zu weniger Komplexität führen würden. Das bestätigten auch die Befragungsergebnisse. Keiner der Alternativen zum Status Quo findet eine klare Zustimmung. Hinzu kommt, dass sich bei einer Separierung der drei Bereiche und der Vereinbarung drei einzelner GAV Konflikte mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz entstehen könnten, insbesondere was Lohnfragen betrifft. 209

Festzuhalten ist immerhin: Der heutige GAV steht Anpassungen nicht im Wege. § 10 lit. c GAV Solothurn sieht vor, dass die GAVKO für die Vorbereitung von Änderungen und Weiterentwicklungen des GAV zuständig ist. Für die vertragliche Anpassung des GAV bedarf es der Zustimmung der GAV-Vertragsparteien. Sollte sich aus Arbeitgeber- oder Verbandssicht eine Anpassung des GAV aufdrängen und findet sich kein Konsens, kann der GAV mit den in § 22 GAV Solothurn aufgeführten Fristen gekündigt werden. Eine Kündigung des GAV würde nicht zu einem personalrechtlichen Vakuum führen, denn gemäss § 22 Abs. 3 würden die schuldrechtlichen (mit Ausnahme der Friedenspflicht) und die normativen Bestimmungen für die Dauer eines Jahres in Kraft bleiben. Käme es innert einem Jahr nicht zu einem neuen GAV, so wäre gestützt auf § 2 Abs. 1 StPG wieder das Personalrecht anwendbar, da der Vorbehalt des GAV wegfallen würde. 210

7.3. Optimierung der GAVKO-Arbeit und des GAV-Vollzugs

Wie bereits erwähnt, wurde der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie praktizierte Zirkularweg von mehreren Interviewteilnehmenden (sowohl von Arbeitgeber- wie auch Verbandsseite) als zeitsparend, effizient und unkompliziert beschrieben. Es ist zumindest eine Überlegung wert, diese Effizienz weiterzuentwickeln und den Zirkularweg auch zukünftig für technische, unstrittige oder geringfügige Änderungen einer GAVKO-Sitzung vorzuziehen. 211

Ferner wurde von mehreren Befragten angeregt, innerhalb der jeweiligen Seite (Arbeitgeber/Arbeitnehmende) eine Art Präsidentschaft einzuführen, verbunden mit Vorbesprechungen innerhalb der Verbände, sodass an den GAVKO-Sitzungen eine einheitliche Meinung vertreten werden kann und der Diskussionsbedarf geringer wird. Ob diese Möglichkeit eine Aufwandreduktion zur Folge hätte oder überhaupt mehrheitsfähig bzw. gewünscht ist, kann an dieser Stelle offenbleiben. 212

7.4. Mögliche (Sonder)lösung für den Spitalbereich

Im Rahmen der Befragung wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass der bestehende GAV im Spitalbereich ungeeignet sei, weil angesichts des Wettbewerbs, indem sich die Akteure bewegen, flexiblere und rasch(er) umsetzbare Lösungen aufdrängen würden. 213

Ein Blick auf andere Kantone zeigt, dass verschiedene Lösungen für die Anstellungsbedingungen in Spitälern und anderen Gesundheitseinrichtungen vorkommen. Bereits kurz erwähnt wurde die Rechtslage im Kanton Basel-Landschaft. Hier ist seit 2016 ein öffentlich-rechtlicher GAV für die Beschäftigten des Kantonsspitals Baselland und der Psychiatrie Baselland in Kraft. Er gilt grundsätzlich für das gesamte Personal der beiden Institutionen. Gewisse Personen sind jedoch vom Geltungsbereich ausgenommen: So unter anderem Lernende, Praktikantinnen 214

und Praktikanten, leitende Ärztinnen und Ärzte und Chefärztinnen und -ärzte und Mitglieder der Geschäftsleitung.¹⁵³ Auch für den GAV des Kantonsspitals Baselland und der Psychiatrie Baselland gelten bei einer allfälligen Kündigung die normativen Bestimmungen für ein Jahr weiter.¹⁵⁴ Ebenso sieht der GAV eine GAVKO, die mit ähnlichen Aufgaben wie die Solothurner GAVKO betraut ist¹⁵⁵ und eine Friedenspflicht¹⁵⁶ vor. Im Unterschied zum GAV des Kantons Solothurn wurde eine andere Struktur gewählt: Die Zusammenarbeit der Parteien (schuldrechtliche Bestimmungen) finden sich am Schluss des GAV. Die Dichte der Regelungen und der Detaillierungsgrad des GAV des Kantonsspitals Baselland und der Psychiatrie Baselland sind insgesamt weniger hoch als beim Solothurner Pendant. Das hat aber vorwiegend damit zu tun, dass der GAV Baselland "nur" den Spitalbereich regelt und daneben das kantonale Personalgesetz für die Verwaltung und weitere Bereiche anwendbar bleibt. Der GAV in Basel-Landschaft löste die geltenden Anstellungsbedingungen des kantonalen Personalrechts für die Angestellten des Kantonsspitals und der Psychiatrie Baselland ab. Bei den Befragungen zeigte sich, dass der GAV als Erfolg gelten kann. Sowohl die Arbeitgeberseite wie auch die befragten Verbände empfinden den GAV als eine insgesamt gelungene Konstruktion, welche die Sozialpartner stärker einbinde. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass keine Kritik geübt oder kein Verbesserungspotenzial erkannt würde. Eine Rückkehr zum herkömmlichen Personalwesen, also zu den gleichen Regelungen wie für den Rest der Verwaltung, favorisiert jedoch niemand. Vielmehr wird erkannt, dass spezifische Bedürfnisse eines 24-Stunden-Betriebs auch einer spezifischen Regelung bedürfen.

- 215 Bei einer allfälligen Übertragung des "Modell Baselland"» auf den Kanton Solothurn müsste das Staatspersonalgesetz angepasst werden. Weiter wäre erforderlich, im bestehenden GAV den BT-Spital herauszulösen und den Anwendungsbereich des AT anzupassen. Zu bedenken ist, dass auch der neue GAV für die Spitäler auf der Basis des öffentlichen Rechts stehen würde, somit würden auch die Anstellungen öffentlich-rechtlicher Natur sein und die Grundrechte und Verfahrensgarantien des öffentlichen Personalwesens müssten garantiert sein.
- 216 Eine etwas andere Lösung wählte der Kanton Bern. Grundlage bildet Art. 50 SpVG. Nach dieser Bestimmung ist die Spitalversorgung eine öffentliche Aufgabe, die nach dem Willen des Gesetzgebers nicht durch staatliche Organe, sondern durch privatrechtliche Akteure, zum Teil mit Beteiligung der öffentlichen Hand, wahrgenommen werden soll. Alle bernischen Listenspitäler und Listengeburtshäuser erhalten durch die privatrechtliche Organisationsform grössere organisatorische und unternehmerische Freiräume. Teil der Schranken dieser Freiräume bildet die Verpflichtung der Spitäler und Geburtshäuser, dem Personal Mindestarbeitsbedingungen zu gewähren. Diese Verpflichtungen gelten dabei nicht nur für ehemals staatliche Spitäler, sondern auch für diejenigen Spitäler, die schon immer privatrechtlich organisiert waren. Auf diese Weise soll umfassend sichergestellt werden, dass sämtliche (relevanten) Akteure im Gesundheitswesen keinen Konkurrenzvorteil durch schlechte Arbeitsbedingungen erreichen können.

¹⁵³ Für den kompletten Ausnahmekatalog vom persönlichen Geltungsbereich vgl. § 5 Abs. 2 und 3 GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland.

¹⁵⁴ Vgl. § 8 Abs. 4 GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland.

¹⁵⁵ Vgl. § 15.3 und § 15.4 GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland.

¹⁵⁶ Vgl. § 15.5 GAV Kantonsspital Baselland/Psychiatrie Baselland.

Der bernische Gesetzgeber verzichtete darauf, das Niveau der Mindestarbeitsbedingungen im Gesetz festzulegen. Insbesondere fehlt auch jeder Hinweis auf die Anstellungsbedingungen des kantonalen Personals. Referenzpunkt für die Mindestarbeitsbedingungen soll nach bernischem GAV vielmehr der Branchen-GAV bilden (das ist im Kanton Bern der GAV des Universitätsspitals). Der Gesetzgeber verpflichtet die Unternehmen nicht zum Abschluss eines GAV. Die in Art. 50 SpVG vorgesehene Verpflichtung zu Mindestarbeitsbedingungen belässt den Spitälern ausreichenden unternehmerischen Freiraum. Sie können sich dem Branchen-GAV anschliessen oder sie können vergleichbare Arbeitsbedingungen gewähren. Der vom Gesetzgeber gewollte unternehmerische Freiraum hat zur Folge, dass nicht identische, sondern vergleichbare Arbeitsbedingungen erforderlich sind. 217

Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, dass gute und wirtschaftlich sinnvolle Arbeitsbedingungen auf dem Wege sozialpartnerschaftlicher Verhandlungen zustande kommen sollen. Das konkrete Niveau der Arbeitsbedingungen ist damit auch abhängig von der Mobilisierungskraft und dem Verhandlungsgeschick der Personalverbände einerseits und der wirtschaftlichen Lage und Verhandlungsmacht der Spitäler andererseits. 218

Der Staat hat sich aber nicht gänzlich aus der Verantwortung für die Sicherung guter Arbeitsbedingungen in den Spitälern zurückgezogen. Wenn ein Branchen-GAV fehlt, ist der Regierungsrat ermächtigt, die Mindestarbeitsbedingungen selbst festzulegen (Art. 50 Abs. 2 SpVG). 219

Ob sich das "Berner-Modell" auch für den Kanton Solothurn eignet, kann durch die Autoren dieser Studie nicht beantwortet werden. In rechtlicher Hinsicht müsste zum einen eine Rechtsgrundlage im Spitalgesetz geschaffen werden, dass die kantonalen Spitäler personalrechtlich dem OR unterstehen und dass die kantonalen Spitäler und alle Listenspitäler mit den Personalverbänden einen GAV abschliessen müssen oder die Arbeitsbedingungen des Branchen-GAV einhalten müssen. Auf diese Weise könnte erreicht werden, dass für alle Spitäler im Kanton Solothurn für den Umgang mit dem Personal die gleichen Grundregeln (GAV oder gleichwertige Arbeitsbedingungen wie der Branchen-GAV) gelten. Wie im Kanton Bern müsste eine Auffangregel gesetzlich verankert werden, die für den Fall greifen würde, dass ein vertragsloser Zustand herrscht. 220

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.1. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen der Auftraggeberschaft

Der Auftrag zu dieser Studie umfasst im Wesentlichen auch eine Beantwortung der vier folgenden Fragen¹⁵⁷: 221

1. Macht es weiterhin Sinn, dass drei verschiedene Bereiche (Spital, Verwaltung, Volksschulen) in einem GAV geführt werden?
2. Braucht es im Falle einer Unterteilung des GAV einen übergeordneten Rahmenvertrag?
3. Wer soll zukünftig als Vertragspartner die Arbeitgeber vertreten?

¹⁵⁷ Siehe oben, Rz. 6.

4. Wie viele paritätische Vertretungen braucht es und wie sind die Sitze zu verteilen?

- 222 Zur Beantwortung der *ersten Frage* ist etwas auszuholen. Der Kanton Solothurn geht seit 2005 bezüglich Regelung der Anstellungsverhältnisse seines Personals einen Sonderweg. Sowohl das Personal der Zentralverwaltung wie auch die Lehrkräfte und die Angestellten der Solothurner Spitäler AG sind auf einer gemeinsamen im GAV verankerten Grundlage angestellt. Den Besonderheiten der verschiedenen Bereiche wird (in beschränktem Ausmass) mit "branchenspezifischen" besonderen Bestimmungen (BT) Rechnung getragen. Daneben gibt es im GAV allgemeine Bestimmungen, die für das ganze Personal gelten. Die rechtliche Grundlage für den öffentlich-rechtlichen GAV findet sich im Staatspersonalgesetz, das dem Regierungsrat die Kompetenz gibt, Personen und Funktionen vom GAV auszunehmen.
- 223 In den zwischenzeitlich gut fünfzehn Jahren seiner Existenz hat sich der GAV im Kanton Solothurn im Grossen und Ganzen bewährt. Der Kanton Solothurn ist ein attraktiver Arbeitgeber mit grossmehrheitlich zufriedenen Arbeitnehmenden.¹⁵⁸ Auch bezogen auf den Gesamtarbeitsvertrag zeigt sich eine hohe Zufriedenheit der Arbeitnehmenden: Mehr als zwei Drittel der Befragten gaben an, dass sie mit dem GAV entweder "zufrieden" oder zumindest "eher zufrieden" seien.¹⁵⁹ Dass sich der GAV insgesamt bewährt hat, zeigen auch die Ergebnisse, der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung durchgeführten Befragungen relevanter GAV-Akteure und ausgewählten Vertreter der Politik, auch wenn, vor allem durch die Arbeitgeberseite, am Inhalt des GAV und dessen Vollzug Kritik geäussert wird. Besonders störend empfunden werden die Komplexitätsdichte (Mehrere Rechtsquellen, die zu beachten sind, nämlich Gesetz, Verordnung und GAV), die aufwändigen Sitzungen der GAVKO, die fehlende Flexibilität sowie die Notwendigkeit, substantielle Änderungen des GAV für alle Bereiche zu beschliessen (was die Realisierbarkeit oft behindert). Gegenüber diesen negativen Aspekten des GAV zeigen sich in der Befragung und aufgrund weiterer Analysen (so durch Vergleiche mit dem Personalrecht in anderen Kantonen) einige Argumente für den Status Quo. Hervorzuheben ist insbesondere die Nähe zwischen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmenseite und der durch den GAV und GAVKO "erzwungene" ständige Dialog. Der Austausch zwischen den Arbeitgebern und Arbeitnehmenden ist institutionalisiert, was zu unkomplizierten und kurzen Kommunikationswegen führt. Beide Seiten erfahren durch diese Struktur zeit- und praxisnah, wo der Schuh drückt und welche Anliegen die Gegenseite hat. Hervorzuheben ist auch, dass alle Befragten (Verbands- wie auch Arbeitgeberseite) die Zusammenarbeit mit dem Personalamt als sehr gut bezeichnen. Es zeigte sich auch, dass die GAVKO als Gefäss zur Diskussion – gewissermassen als "runder Tisch" – sehr geschätzt wird.
- 224 Die *zweite Frage* lässt sich wie folgt beantworten: Die beiden Alternativen zum Status Quo, je ein GAV für die Bereiche Verwaltung, Volksschule und Spitäler mit oder ohne GAV, sind gemäss den Aussagen der Befragten nicht mehrheitsfähig.¹⁶⁰ Nimmt man Art und Ausmass der Unzufriedenheit eines Teils der Befragten mit dem Status Quo zum Anlass, dennoch Überlegungen über mögliche Änderungen zu vertiefen, dann ist die Variante Einzel-GAV ohne Rahmen-GAV sicher zielführender, denn bei einer Aufteilung der GAV und einem Rahmen-GAV

¹⁵⁸ Mitarbeitendenbefragung 2018, S. III ff. sowie S. 29 ff. und S. 34 ff.

¹⁵⁹ Mitarbeitendenbefragung 2018, S. 42 f.

¹⁶⁰ Siehe im Einzelnen vorne, Rz. 176 ff.

wurde die angestrebte Komplexitätsreduktion gerade vereitelt. Die Variante Einzel-GAV ohne Rahmen-GAV ist gemäss den Befragungsergebnissen von der Verbandsseite eindeutig nicht gewünscht.

Bei der *dritten Frage* (künftige Vertretung der Arbeitgeber im GAV) ist zu differenzieren. In rechtlicher Hinsicht sind neben dem Status Quo auch Varianten zulässig, dass die Solothurner Spitäler AG als GAV-Vertragspartner auftreten. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Verbandsseite geschlossen der Auffassung ist, es solle beim Status Quo bleiben. Arbeitgeberseitig sind Änderungen vorstell- und wünschbar, wobei kein Konsens besteht. Ein ähnliches Bild zeigt sich hinsichtlich der künftigen Vertragspartnerschaft bei einer allfälligen Aufteilung des GAV. Auch hier möchte die Verbandsseite, dass in allen Varianten weiterhin der Kanton (alleiniger) GAV-Vertragspartner ist, während die (jeweilige) Arbeitgeberseite den Gemeindeverband bzw. die Solothurner Spitäler AG alleine oder zusammen mit dem Kanton als GAV-Vertragspartner vorzieht. 225

Bei der *vierten Frage* ist wiederum nach Status Quo und allfälliger Aufteilung des GAV hinsichtlich der Zusammensetzung der paritätischen Kommission(en) zu unterscheiden. In rechtlicher Hinsicht ist hier wie dort entscheidend, dass die Arbeitgeber- und Arbeitnehmenseite Anspruch auf gleichmässige Vertretung hat (das ergibt sich allein schon aus dem Wort "Parität" und ist mit dem Wesen eines GAV untrennbar verbunden). Die Befragung zeigt, dass die *heutige Grösse und Zusammensetzung der GAVKO* mehrheitlich als richtig erachtet wird. Wiederum zeigen sich allerdings gewisse Unterschiede in der Einschätzung zwischen den Sozialpartnern, wobei die Verbände geschlossen den Status Quo verteidigen und die Meinungen in der Arbeitgeberschaft uneinheitlich sind. Bei einer allfälligen Aufteilung des GAV sind sich die Befragten (Arbeitgeber und Arbeitnehmendenvertretung) einig, dass die Gemeinde und der Kanton in der GAVKO eines GAV Volksschule Einsitz haben müsste. Weniger eindeutig ist das Bild bei einem allfälligen GAV für die Spitäler. Hier sind die Arbeitnehmendenverbände geschlossen der Auffassung, dass der Kanton auch in der GAVKO vertreten sein müssten, was die Arbeitgeberseite nicht teilt. 226

8.2. Alternative GAV-Modelle

Ein Blick in andere Kantone und in andere Bereiche der Organisation öffentlicher Aufgaben zeigt, dass durchaus Alternativen zum Modell "ein einheitlicher GAV für alle" bestehen. Die Nahverkehrsbetriebe des Kantons Zürich kennen einen übergeordneten Rahmen-GAV, der durch GAV-Vereinbarungen auf Betriebsebene ergänzt wird. Bemerkenswerterweise sind diese Betrieb-GAV teilweise öffentlich-rechtlicher und teilweise privatrechtlicher Natur. Rein rechtlich ist dies zulässig. Das Modell des SBB-Konzerns wiederum sieht zwei GAV vor, der eine ist öffentlich-rechtlicher Natur und betrifft das Personal der eigentlichen SBB, für die SBB-Cargo hingegen gilt ein privatrechtlicher GAV. Für das Spitalwesen wiederum existieren im Kanton Bern privatrechtliche und im Kanton Basel-Landschaft öffentlich-rechtliche GAV. In beiden Kantonen gelten für das übrige kantonale Personal die jeweiligen Personalgesetze. Ob und wie sich diese Alternativen in der Praxis und vor allem im Vergleich zum "Solothurner-Modell" bewähren, wäre vertieft zu untersuchen. Rein rechtlich sind solche Alternativen aber zulässig. Sollte seitens der Solothurner Spitäler AG (oder auch seitens anderer Akteure) eine 227

Herauslösung aus dem heutigen GAV angestrebt werden, so wären die Modelle Basel-Landschaft, Bern und allenfalls noch weitere Lösungen in anderen Kantonen vertieft zu untersuchen. Auch das Modell der Verkehrsbetriebe des Kantons Zürich wäre allenfalls eine weitere Analyse wert.

8.3. (Keine) Rückkehr zum klassischen Personalrecht

- 228 Eine Rückkehr zum klassischen Personalrecht ist im Lichte der Erkenntnisse der vorliegenden Untersuchung und insbesondere auch aufgrund der Befragungsergebnisse in Solothurn wenig sinnvoll. Zu erwähnen sind aber die Stimmen der Befragten im Kanton Basel-Landschaft, die das öffentliche Personalrecht als effizient einschätzen und nicht das GAV-Modell des Kantons Solothurn übernehmen möchten. Die Befragungsergebnisse und die weiteren Analysen sprechen für eine – gegebenenfalls modifizierte – Fortführung des Modells eines einheitlichen GAV. Vieles spricht dafür, dass die Probleme des Status Quo im Rahmen des GAV und der jetzigen Strukturen bearbeitet und gelöst werden können.

8.4. Empfehlungen

Abschliessend schliessen wir unsere Untersuchung mit folgenden Empfehlungen ab:

- 229
- Der Solothurner-Weg der sozialpartnerschaftlichen Regelung der Anstellungsbedingungen des Personals auf der Basis eines GAV sollte fortgeführt werden.
 - Punktuelle Modifikationen wie die bereits initiierte Entwicklung eines Kaderreglements sind nach Schaffung einer gesetzlichen Kompetenzgrundlage möglich.
 - Die positiven Aspekte des GAV für das Personalwesen in Solothurn und für eine gute Sozialpartnerschaft könnten (auch als Umsetzung der Ergebnisse der Mitarbeitendenbefragung 2018) durch eine verstärkte Kommunikation nach aussen verstärkt werden (in vertikaler Hinsicht: gegenüber den Mitgliedern der Verbände, in horizontaler Hinsicht: gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit).
 - Die Abläufe innerhalb der GAVKO könnten vermutlich gestrafft werden. Allenfalls ist es sinnvoll, einen entsprechenden Prozess durch eine externe Beratung zu unterstützen. In Workshops mit allen GAVKO-Mitgliedern könnte die (nach Ansicht der meisten Befragten) gute Diskussionskultur genutzt werden, um gemeinsam innovative und praxistaugliche Lösungen für effizientere Abläufe zu finden.
- 230 Falls fundamentale Änderungen in Erwägung gezogen werden (wie die Herauslösung ganzer Bereiche aus dem GAV oder eine Aufteilung des GAV), empfehlen wir vorab folgende weitere Schritte (kumulativ oder alternativ, je nach Präferenzen der Entscheidungsträger):
- Vertiefte Analyse der Modelle "öffentlich-rechtlicher GAV für das Spital und die Psychiatrie Basel-Landschaft" und "privatrechtlicher GAV für das Spitalwesen im Kanton Bern".
 - Vertiefte Analyse der Modelle "Öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher GAV" Zürcher Verkehrsbetriebe" und "SBB/SBB-Cargo" (rechtliche Analysen und ggf. Interviews mit den Beteiligten).

- Suche nach weiteren Varianten durch eine Recherche in allen, ggf. ausgewählten Kantonen (Fokus: personalrechtliche Regelungen für die Verwaltung einerseits und für die Bereiche Schule bzw. Spital andererseits).
- Allenfalls ist auch eine vertiefte Untersuchung des Aufwandes für den Vollzug des Personalrechts im Kanton Basel-Landschaft einerseits und im Kanton Solothurn andererseits erforderlich. Sollte sich hier zeigen, dass der Weg des klassischen Personalrechts effizienter ist, wäre diese Erkenntnis mit anderen Faktoren (Sozialpartnerschaft) abzuwägen und gestützt darauf die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Zu berücksichtigen wäre hier auch der wohl beachtliche administrative Aufwand der Überführung des GAV zurück ins Personalrecht.

9. Literaturverzeichnis

AUBERT, GABRIEL	Préface, in: Dunand Jean-Philippe/Mahon Pascal/Perrenoud Stéphanie (Hrsg.), Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: Convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique, Basel/Zürich/Genf 2016
BERTSCHI, MARTIN	Auf der Suche nach dem einschlägigen Recht im öffentlichen Personalrecht – Das Heranziehen ergänzend anwendbarer Normen, besonders des Obligationenrechts, in: ZBl 105 (2004), S. 617 ff. (zit. BERTSCHI, ZBl)
BORTZ, JÜRGEN/DÖRING, NICOLA	Forschungsmethoden und Evaluation, 4. Auflage, 2007
DÉFAGO GAUDIN, VALÉRIE	Les obstacles à la privatisation de la fonction publique, in: Dunand Jean-Philippe/Mahon Pascal/Perrenoud Stéphanie (Hrsg.), Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: Convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique, Basel/Zürich/Genf 2016
DONATSCH, MARCO	Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst – Berechtigtes Anliegen oder juristischer Irrweg, Jusletter vom 3. Mai 2010 (zit. DONATSCH, Jusletter)
GEISER, THOMAS	Rechtliche Hindernisse zur Einführung einer vereinheitlichten Regelung der Arbeitsverhältnisse, in: Dunand Jean-Philippe/Mahon Pascal/Perrenoud Stéphanie (Hrsg.), Le droit de la relation de travail à la croisée des chemins: Convergences et divergences entre le droit privé du travail et le droit de la fonction publique, Basel/Zürich/Genf 2016
GEISER, THOMAS/MÜLLER, ROLAND/PÄRLI, KURT	Arbeitsrecht in der Schweiz, 4. Auflage, 2019 (zit. GEISER/MÜLLER/PÄRLI, Arbeitsrecht)
HÄFELIN, ULRICH/HALLER, WALTER/KELLER, HELEN/THURNHERR, DANIELA	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016
HAFNER, FELIX	Das öffentliche Personalrecht im Visier des privatrechtlichen Arbeitsrechts, in: Bäni, Eva-Maria / Obrist, Angela (Hrsg.), Zur Emeritierung von Jean-Fritz Stöckli, Festschrift, Zürich/St. Gallen 2014, S. 297 ff.

HANGARTNER, YVO	Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Anstellung von öffentlichem Personal, in: ArbR 1993, S. 27 ff. (zit. HANGARTNER, ArbR)
HELBING, PETER	GAV für den Staatsdienst, in: AJP 1998, S. 900 ff. (zit. HELBING, AJP)
HELBING, PETER	Folgen im Personalrecht, in: Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, Schaffhauser, René/Poledna Tomas (Hrsg.), St. Gallen 2002, S. 75 ff. (zit. HELBING, Personalrecht)
LICCI, SARA	Schriften zum Schweizerischen Arbeitsrecht, Band 83, 2018, S. 181 ff. (zit. LICCI, SSA)
MEIER, KURT	Der Gesamtarbeitsvertrag im öffentlichen Dienst, in: Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Peter Helbling/Tomas Poledna (Hrsg.), Bern 1999
MEIER-GUBSER, STEFANIE	Arbeitsrechtliche Aspekte der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, in: AJP 2013 S. 1567 ff. (zit. MEIER-GUBSER, AJP)
MÜLLER, JÖRG PAUL/SCHEFER, MARKUS	Grundrechte in der Schweiz – Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Auflage, 2008
MÜLLER, ROLAND/PÄRLI, KURT/CARONI, ANDREA	Kündigung privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse in öffentlichen Unternehmen, in: AJP 2020, S. 882 ff. (zit. MÜLLER/PÄRLI/CARONI, AJP)
NÖTZLI, HARRY F.	Verfassungsrechtliche Schranken der Anwendbarkeit des Obligationenrechts im öffentlichen Personalrecht, in: Müller, Roland/Pärli, Kurt/Wildhaber, Isabelle (Hrsg.), Arbeit und Arbeitsrecht, Festschrift für Thomas Geiser zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen 2017, S. 307 ff.
PÄRLI, KURT	Die unterschätzte Bedeutung der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR für das Arbeitsrecht, in: AJP 2015, S. 1671 ff. (zit. PÄRLI, AJP)
SCHIESS RÜTIMANN, PATRICIA M.	Art. 28 BV, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Ehrenzeller, Bernhard/Schindler, Benjamin/Schweizer, Rainer J./Vallender, Klaus A. (Hrsg.), 2014 (zit. SCHIESS RÜTIMANN, BSK Art. 28, N...)

STIER, WINFRIED	Empirische Forschungsmethoden, 2. Auflage, 1999
TRÜMPLER, RALPH	Koalitions- und Streikfreiheit und öffentlicher Dienst, in: AJP 2018, S. 825 ff. (zit. TRÜMPLER, AJP)
WIRTHLIN, MARTIN	Dienstrecht im Spannungsfeld zwischen öffentlichem und Privatrecht, in: Zeitschrift des bernischen Juristenvereins, 155/2019, S. 70 ff. (zit. WIRTHLIN, ZBJV)
ZÜRCHER, HANS-ULRICH	Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Espace Mittelland: Bern/Freiburg/Jura/Neuenburg/Solothurn, in: Handbuch öffentliches Personalrecht, Bürgi, Urs/Bürgi-Schneider, Gudrin (Hrsg.), Zürich 2017, S. 273 ff.

10. Materialienverzeichnis

"Mehr Lohn fürs obere Kader – Das haben wir nie verlangt", Online-Artikel der Aargauer Zeitung vom 5. November 2015 (zuletzt abgerufen am 30. Juni 2021)
"Bericht und Handlungsempfehlung zu Handen des Regierungsrates zur Struktur und zur Zusammensetzung der Arbeitgebervertretung" vom 2. Dezember 2019 (zit. Bericht und Handlungsempfehlung 2019)
"Gesamtarbeitsvertrag überprüfen und Kaderreglement einführen", Medienmitteilung der Staatskanzlei des Kantons Solothurn vom 29. Juni 2020.
Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 4. Mai 2004, RRB Nr. 2004/971
"SO gefragt", Mitarbeitendenbefragung 2018, Ergebnisbericht Ebene Gesamtkanton, Christoph Vogel/Martina Zölch, Institut für Personalmanagement und Organisation, Hochschule für Wirtschaft FHNW vom 26. März 2019 (zit. Mitarbeitendenbefragung 2018)

11. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ArbR	Mitteilungen des Instituts für Schweizerisches Arbeitsrecht (Fachzeitschrift)
Art.	Artikel
AJP	Allgemeine Juristische Praxis (Fachzeitschrift)
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz
GAVKO	GAV-Kommission
OR	Obligationenrecht
RR	Regierungsrat des Kantons Solothurn
RRB	Regierungsratsbeschluss
SSA	Schriften zum Schweizerischen Arbeitsrecht (Publikationsreihe)
StPG	Gesetz über das Staatspersonal des Kantons Solothurn vom 27. September 1992
VBZ	Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Fachzeitschrift)
ZBJV	Zeitschrift des Berner Juristenvereins (Fachzeitschrift)

12. Anhang

12.1. Anhang 1: Liste der Interviewteilnehmenden Kanton Solothurn

Name	Funktion/Organisation
Andreas Woodtli	Direktor Personaldienste Solothurner Spitäler
Thomas Blum	Geschäftsführer Verband Solothurner Einwohnergemeinden
Urs Hammel	Chef Personalamt
Denise Tormen	Departement Bildung und Kultur, Leiterin Rechtsdienst
Jonas Motschi	Amt für Wirtschaft und Arbeit
Heinrich Tannler	Gerichte
Diana Trick Hochstrasser	Solothurner Spitäler
Steve Kasermann	Jurist Personalamt
Reto Jost	Stv. Chef Personalamt
Pirmin Bischof	Staatspersonalverband
Mirco Müller	Staatspersonalverband
Roland Misteli	Lehrerverband Solothurn
Mathias Stricker	Lehrerverband Solothurn
Sigrun Kuhn	Schweizer Berufsverband Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
Eric Vultier	Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte
Silvia Dell' Aquila	VPOD
Kuno Gasser	Kantonsrat CVP/Die Mitte
Heinz Fluck	Kantonsrat Grüne
Urs Huber	Kantonsrat SP
Markus Spielmann	Kantonsrat FDP
Markus Dick	Kantonsrat SVP

12.2. Anhang 2: Fragekatalog des Leitfadeninterviews Kanton Solothurn

Einstiegsfrage

1. Was für eine Rolle spielt der GAV in Ihrer Arbeit ganz allgemein?

Schlüsselfragen

Anwendungsbereich/Unterstellung (Teil 1)

1. Was läuft gut mit dem heutigen Anwendungsbereich und wo ist es etwas problematisch?
2. Der Kreis der dem GAV unterstellten Personen umfasst heute (mit kleineren Ausnahmen) das gesamte Personal des Kantons. Was sagen Sie zur Grösse des Personenkreises, für den der GAV gilt? Ist er eher zu gross? Oder zu eng?

Administrative Abwicklung (Teil 2)

1. GAV bringen administrativen Aufwand mit sich. Wie sind da Ihre Erfahrungen und Einschätzungen?
2. Kommen wir zur Zusammenarbeit: Wie arbeiten die involvierten Akteure zusammen? Wo läuft es gut, wo nicht so gut?
3. Wenn Sie eine Gesamteinschätzung zum Aufwand und zur Zusammenarbeit machen müssten (von sehr schlecht bis sehr gut), was sagen Sie?
4. Haben Sie weitere Bemerkungen oder Verbesserungsvorschläge zur administrativen Abwicklung?

Heutiger Inhalt des GAV (Teil 3)

Normative Bestimmungen

1. Kommen wir zu den normativen Bestimmungen. Was ist Ihre Einschätzung hinsichtlich des Schutzniveaus für die Arbeitnehmenden? Ist es zu hoch, zu tief oder angemessen?
2. Was sagen Sie zur Aussage: Die Normativen Bedingungen tragen den Interessen der Arbeitnehmenden und des Arbeitgebers gleichermaßen Rechnung?

Schuldrechtliche Bestimmungen

1. Begünstigt der Schuldrechtliche Teil eine positive Entwicklung des Personalwesens des Kantons und trägt er zur konstruktiven Zusammenarbeit bei?

2. Werden die Interessen der Arbeitgeberinnen und der Arbeitnehmenden im Schuldrechtlichen Teil gleichermassen berücksichtigt?

Möglichkeiten für die Zukunft (Teil 4)

1. Was denken Sie? Ist eine Aufteilung von Verwaltung, Volksschule und Spitäler ganz grundsätzlich sinnvoll und wünschenswert?
2. Kommen wir nun zu den verschiedenen Varianten. Ich bitte Sie um eine Einschätzung der Möglichkeiten, wie weiter vorgegangen werden könnte. Was sind die Vorteile und wo liegen die Nachteile?
 - a) Status Quo, gar keine Änderungen
 - b) Status Quo, nur punktuelle Änderungen
 - c) Institutions-GAV ohne Rahmen-GAV
 - d) Institutions-GAV mit Rahmen-GAV

Vergleich GAV Kanton Solothurn gegenüber Personalrecht anderer Kantone (Teil 5)

1. Wo sehen Sie die grundsätzlichen Vor- und Nachteile der GAV-Lösung im Kanton Solothurn gegenüber den personalrechtlichen Bestimmungen, welche in allen anderen Kantonen der Schweiz üblich sind?
2. Können Sie sich eine Aufhebung des GAV und eine Rückkehr zur Standardlösung im Personalrecht (Gesetz und Verordnung) vorstellen?

Abschliessende Fragen (Teil 6)

1. Wie sehr hat sich der GAV im Kanton Solothurn bisher bewährt? (1–10)
2. Gibt es noch einen Aspekt des Themas, den wir bisher nicht angesprochen haben, der aber wichtig ist?
3. Wenn Sie Königin oder König des Kantons Solothurn wären, wie würden Sie die GAV-Frage entscheiden?

12.3. Anhang 3: Fragekatalog der schriftlichen Zusatzbefragung Kanton Solothurn

A) Bereichs-GAV Volksschulen

1. Wer sollte Ihres Erachtens GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?
 - Der Kanton Solothurn
 - Der Einwohnergemeindeverband
 - Der Kanton Solothurn und der Einwohnergemeindeverband
 - Eine andere Institution, nämlich:
 - Weiss nicht

2. Wie soll in einem "Bereichs-GAV Volksschulen" die paritätische Kommission auf Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein, falls der Kanton Solothurn weiterhin GAV-Vertragspartner bleibt?
 - Nur eine Vertretung des Kantons (ohne Gemeinden)
 - Nur eine Vertretung der Gemeinden (ohne Kanton)
 - Eine Vertretung des Kantons und zusätzlich eine Vertretung der Gemeinden und zwar durch:
 - aa) Gemeindeverband
 - bb) Schulleiterverband
 - cc) andere, nämlich

(Mehrfachnennungen möglich)

 - Weiss nicht

3. Wie soll in einem Bereichs-GAV Volksschulen die paritätische Kommission auf Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein, falls neu die Gemeinden (z.B. durch den Gemeindeverband) Vertragspartner auf Arbeitgeberseite wären?
 - Eine Vertretung des Kantons und eine Vertretung der Gemeinden und zwar durch:
 - aa) Gemeindeverband
 - bb) Schulleiterverband
 - cc) andere, nämlich.....

(Mehrfachnennungen möglich)

 - Nur eine Vertretung der Gemeinden (ohne Kanton)
 - Weiss nicht

B) Bereichs-GAV Spitäler

1. Wer sollte Ihres Erachtens GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?

- Der Kanton Solothurn
- Die Solothurner Spitäler AG
- Weiss nicht

2. Arbeitgebervertretung in der GAVKO?

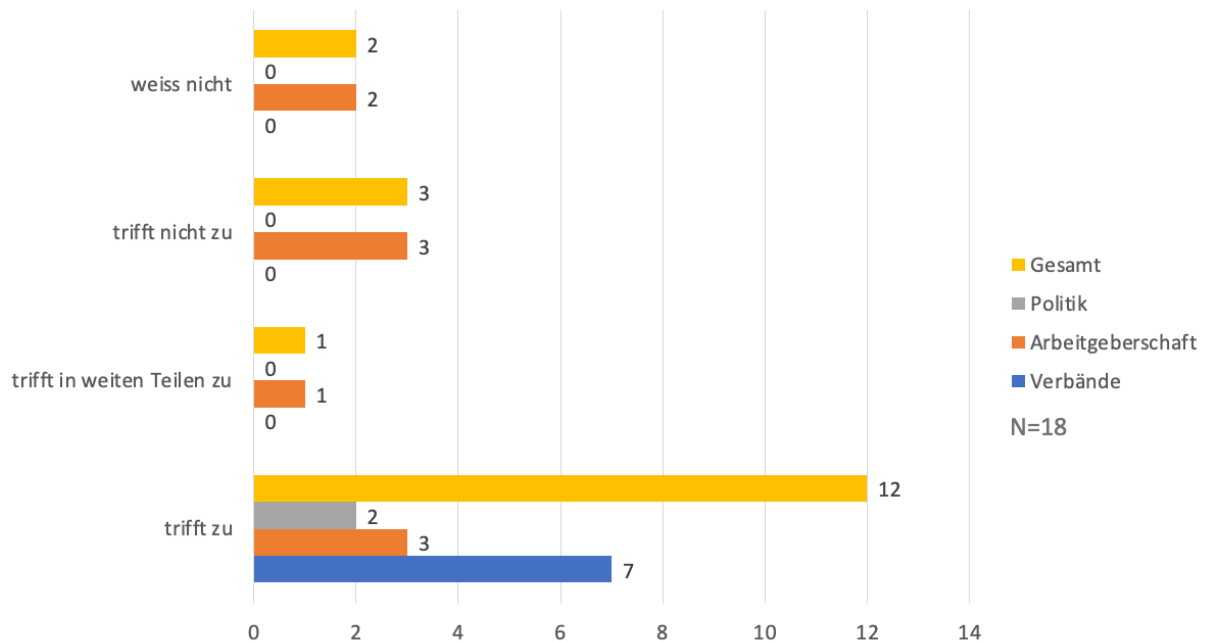
Bemerkung: Die Frage nach der Arbeitgebervertretung ist klar, falls der Kanton Solothurn auf Arbeitgeberseite wie bisher Vertragspartner bleibt: hier wären sowohl der Kanton als auch die Solothurner Spitäler AG in der GAVKO.

Frage: Falls die Solothurner Spitäler AG GAV-Vertragspartner würde, müsste Ihres Erachtens auch der Kanton eine Vertretung in der GAVKO haben?

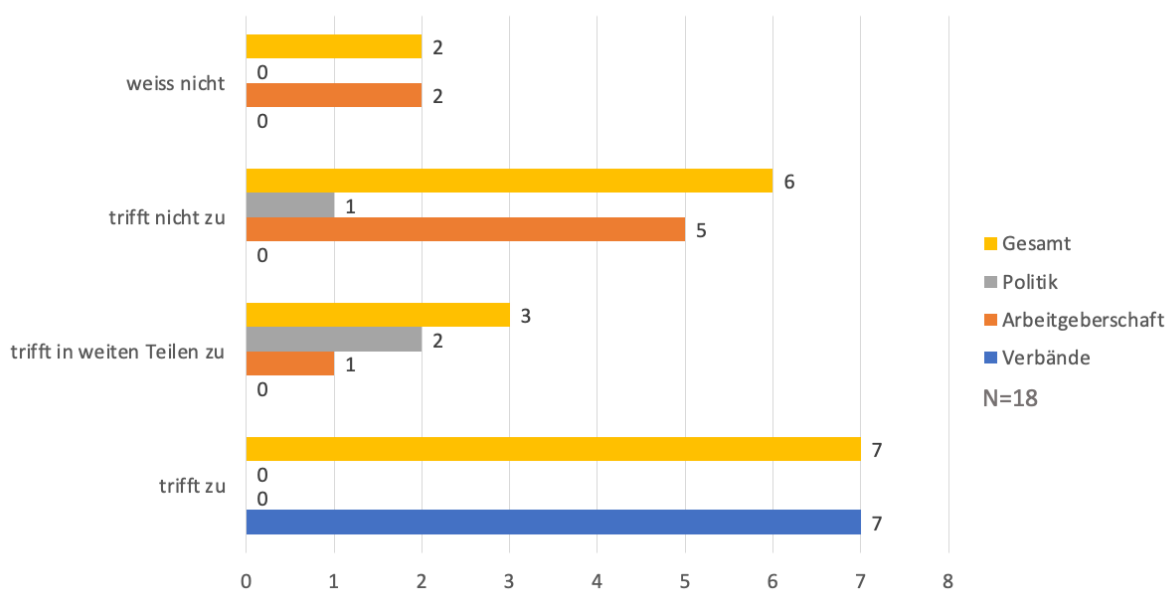
- Ja
- Nein

12.4. Anhang 4: Grafische Auswertung der Zusatzbefragung im Kanton Solothurn

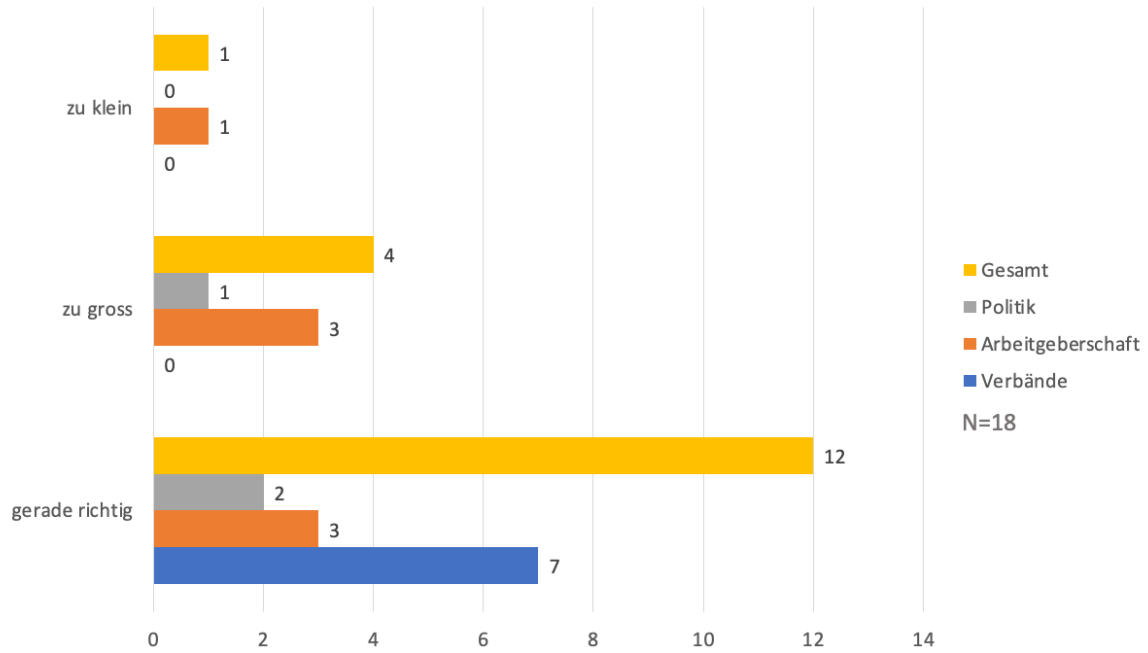
1. Die jetzige Vertretung der Arbeitgeber in der GAVKO (3 Verwaltung, 1 Gericht, 1 Gemeindeverband, 2 Spitäler) entspricht der Bedeutung der Bereiche



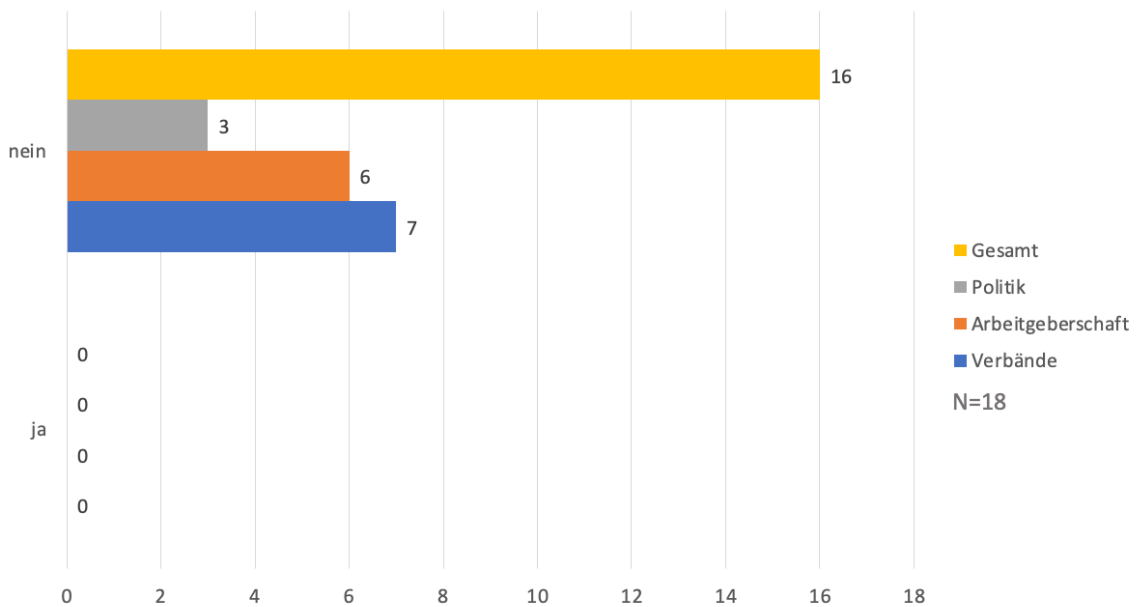
2. Die Arbeitgeberseite ist den GAV-Verhandlungen nur durch den Kanton (handelnd durch den Regierungsrat) vertreten. Damit ist sichergestellt, dass die verschiedenen Bereiche durch eine Stimme vertreten sind.



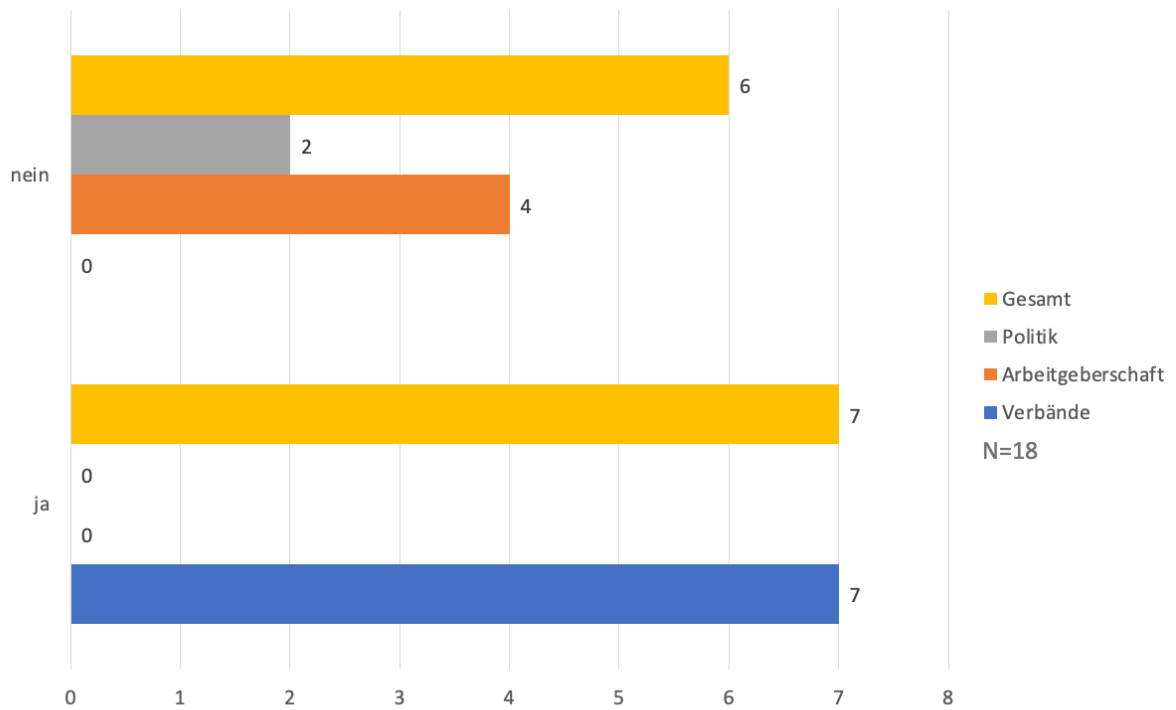
3. Die heutige Grösse der GAVKO (je 7 Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitgeber- und Verbandsseite) ist...



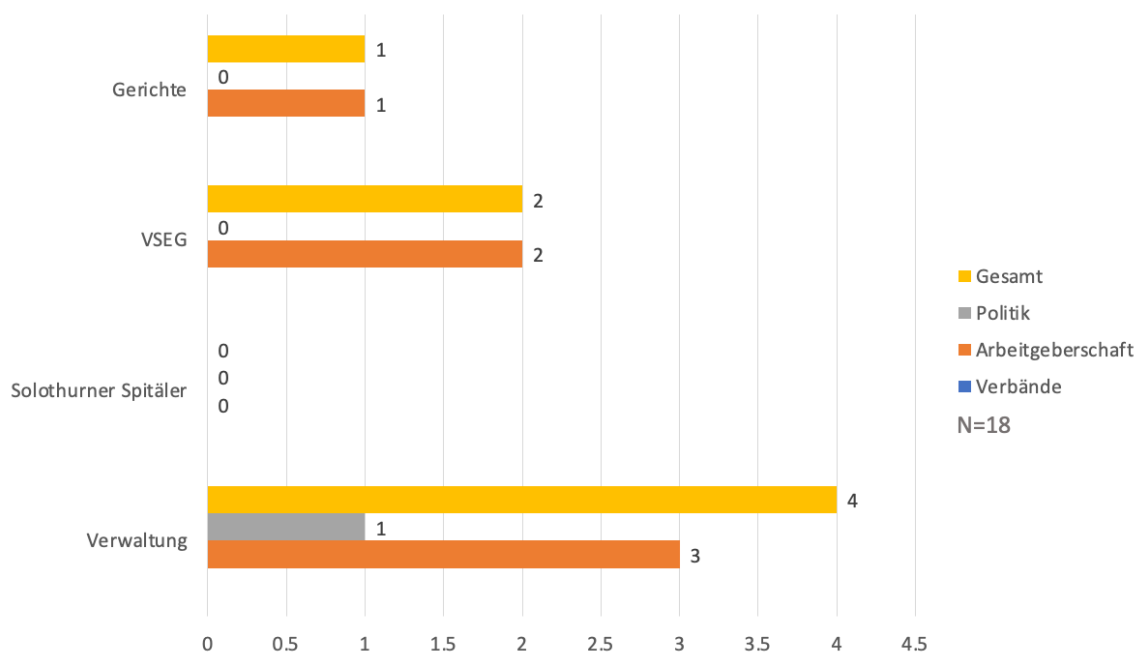
4. Betreffend Vertretung der Arbeitgeberseite: Finden Sie es notwendig, dass der Schulleiterverband in der GAVKO vertreten ist?



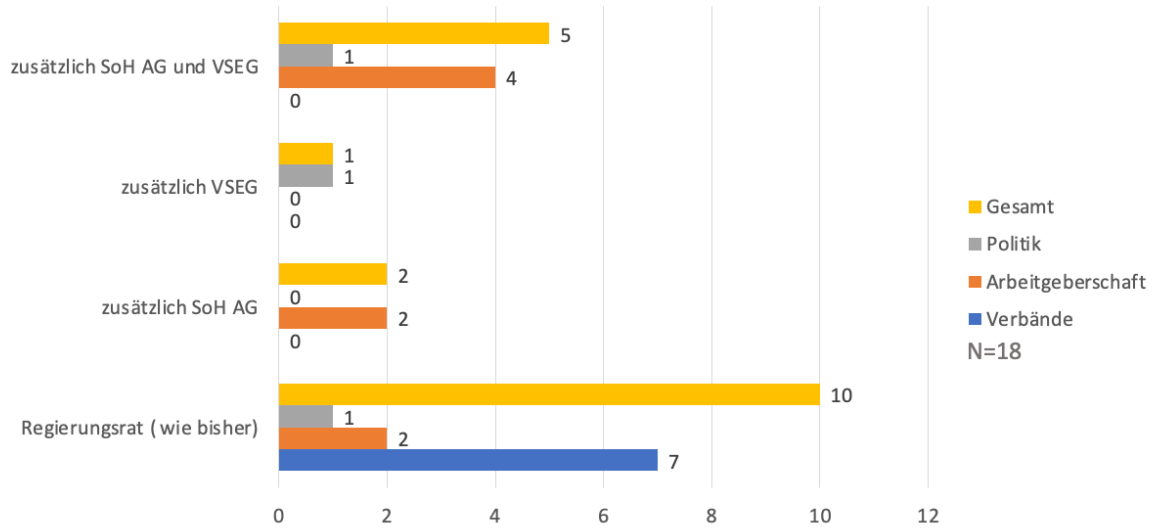
4.a. Falls ja, soll die GAVKO vergrößert werden?



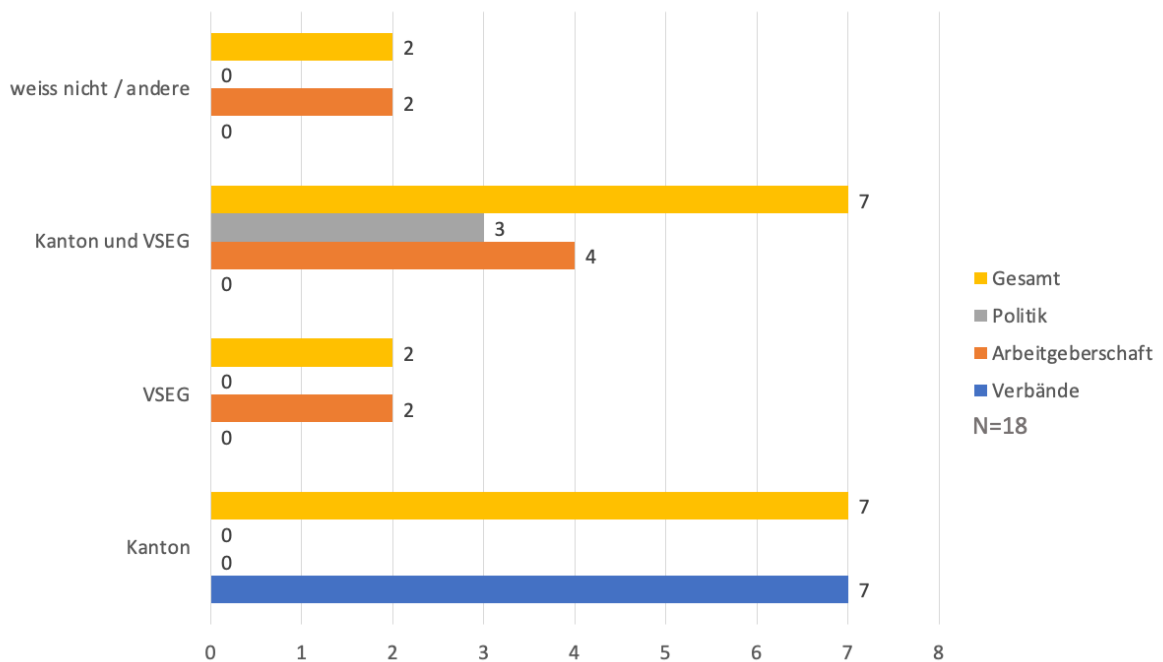
4.b. Falls nein, zu Lasten welcher Vertretung soll der Schulleiterverband einen Sitz in der GAVKO erhalten?



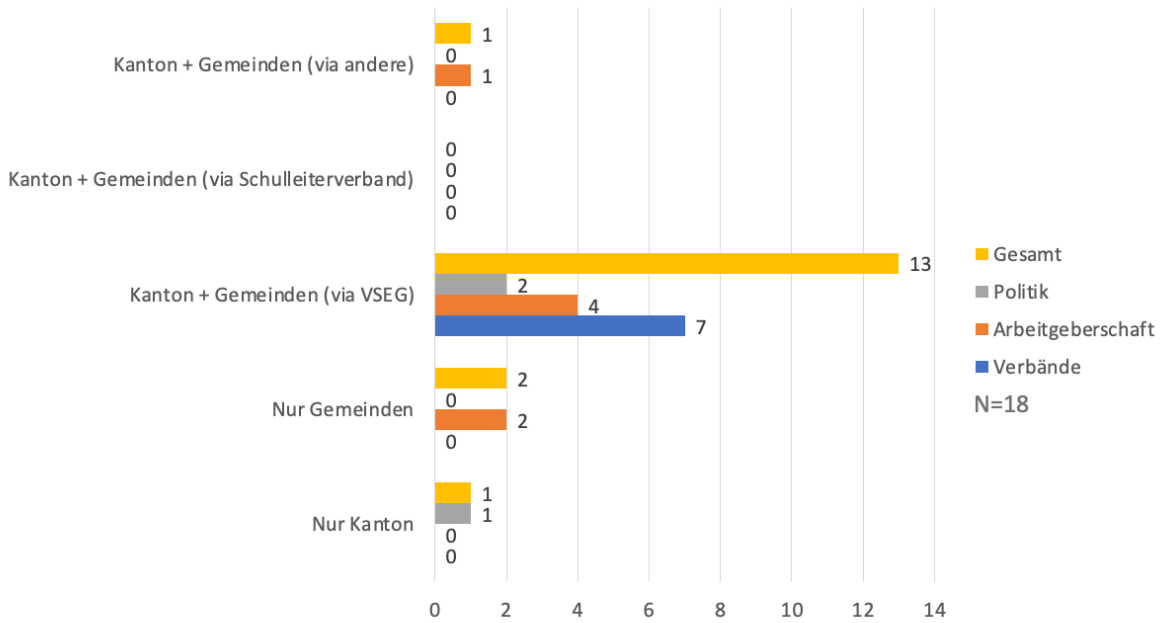
5. Nach heutigem GAV ist der Kanton Solothurn, vertreten durch den Regierungsrat, alleiniger GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite. Falls der einheitliche GAV für alle aufrechterhalten bleibt, wer soll GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?



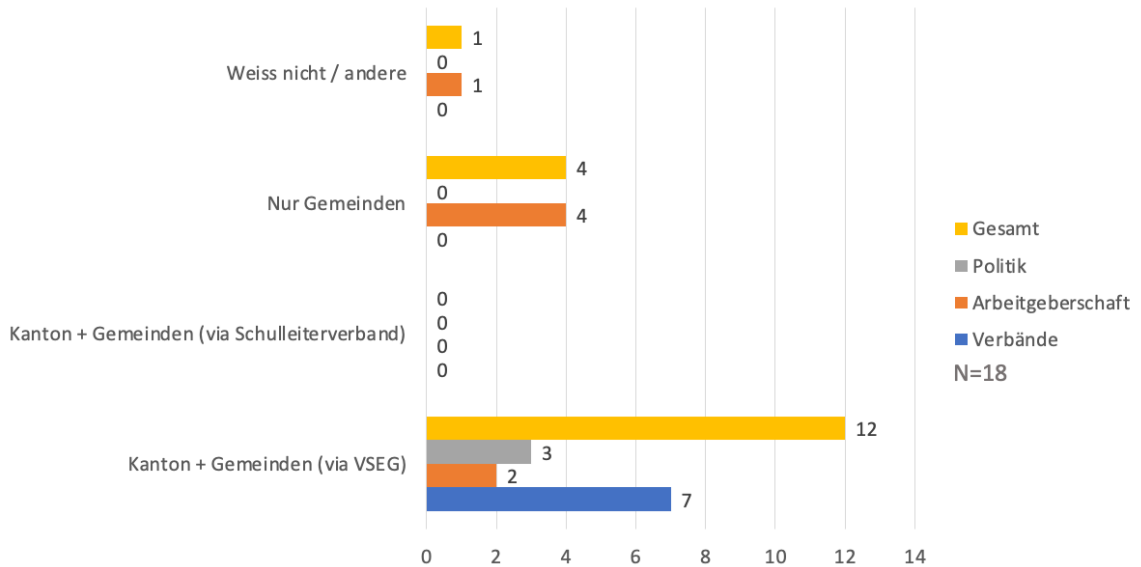
6.a. Bereichs-GAV Volksschulen: Wer sollte Ihres Erachtens GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?



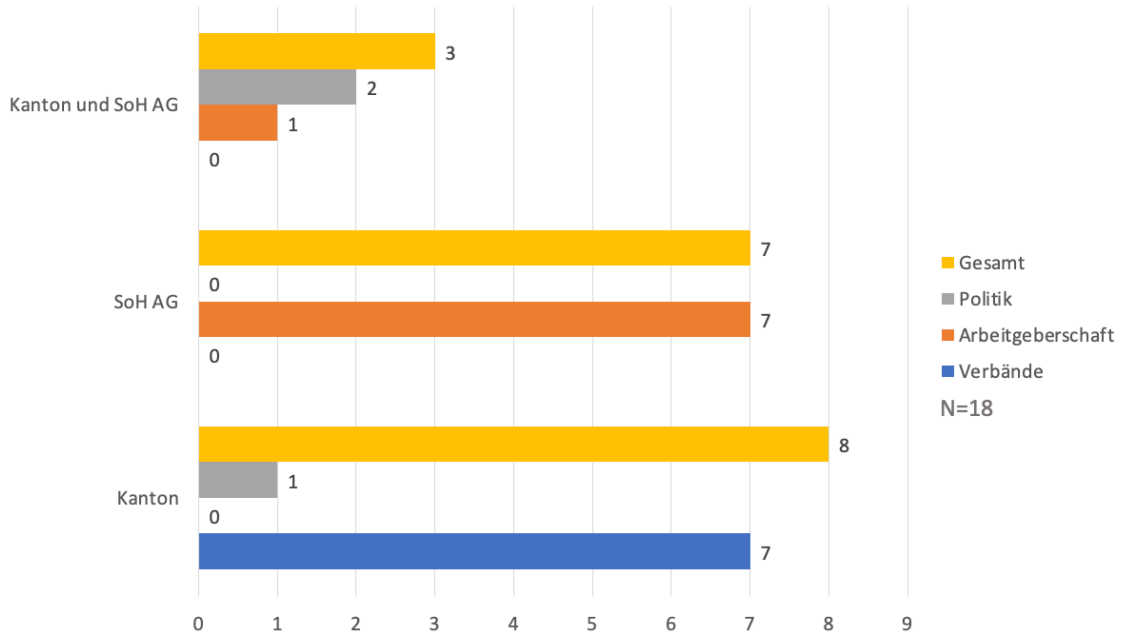
6.b. Bereichs-GAV Volksschulen: Wie sollte die paritätische Kommission auf Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein, falls der Kanton Solothurn weiterhin GAV-Vertragspartner bleibt?



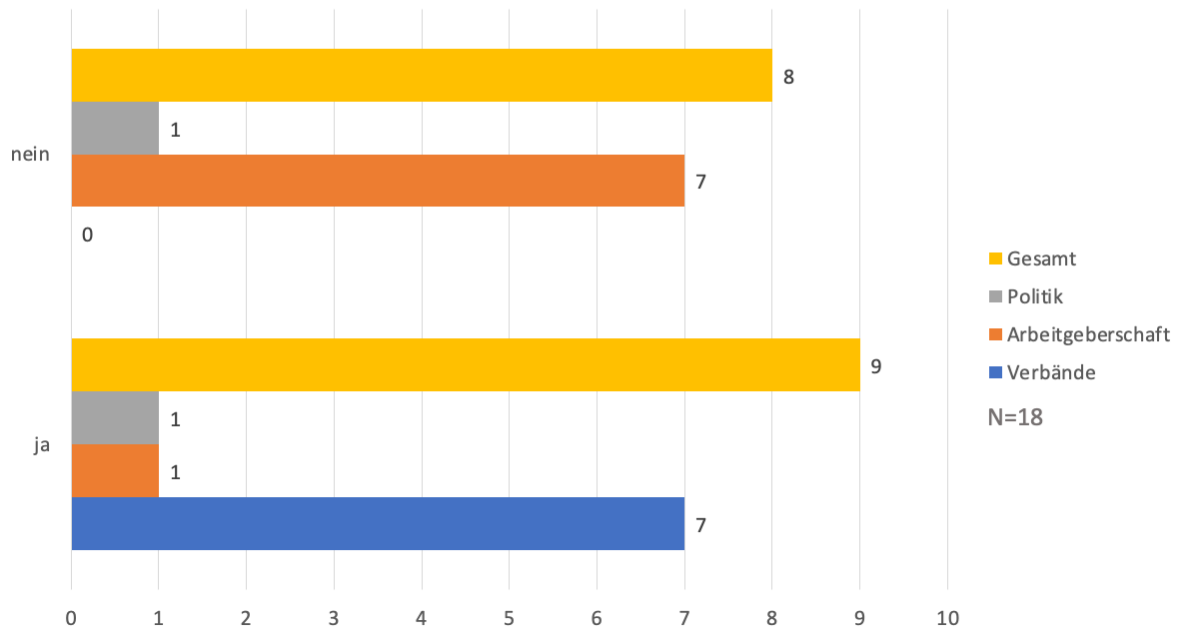
6.c. Bereichs-GAV Volksschulen: Wie sollte die paritätische Kommission auf Arbeitgeberseite zusammengesetzt sein, falls neu die Gemeinden (z.B. durch den Gemeindeverband) Vertragspartner auf Arbeitgeberseite wären?



7.a. Bereichs-GAV Spitäler: Wer sollte Ihres Erachtens GAV-Vertragspartner auf Arbeitgeberseite sein?



7.b. Falls die Solothurner Spitäler AG alleiniger GAV-Vertragspartner würde, müsste Ihres Erachtens auch der Kanton eine Vertretung in der GAVKO haben?



12.5. Anhang 5: Liste der Interviewteilnehmenden Kanton Basel-Landschaft

Name	Funktion/Organisation
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]

Fragekatalog GAV Kantonsspital und Psychiatrie Baselland

1. Grundsätzliche Einschätzung

Im Bereich der öffentlichen Spitäler sind die Anstellungsbedingungen seit 2015 über einen öffentlich-rechtlichen GAV geregelt. Was sind Ihre grundsätzlichen Erfahrungen – ist das ein gutes Modell? Was hat sich bewährt, was könnte verbessert werden?

2. Aufwand und Ertrag

Die Anwendung und Pflege eines GAV ist immer mit Aufwand verbunden. Wie ist das zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden organisiert? Wie schätzen Sie diesen Aufwand ein? Was klappt gut und was nicht so gut?

3. Einfluss und Wirkung des GAV

Die Regelung der Anstellungsbedingungen via GAV kann auf unterschiedliche Bereiche Einfluss haben. Wie schätzen Sie den Einfluss ein auf...

- a) die Mitarbeitenden, d. h. Arbeitszufriedenheit und Arbeitsqualität?
- b) die Qualität der Regelungen (sind sie klar und rechtssicher – oder eher unklar und offen für Interpretation?)
- c) die Stellung des Kantonsspitals auf dem Arbeitsmarkt, Image als Arbeitgeber?

4. Vergleich GAV und kantonales Personalwesen herkömmlicher Art

Wenn Sie alles zusammen betrachten: Was wären für Sie die zentralen Vorteile und Nachteile eines öffentlich-rechtlichen GAV gegenüber dem kantonalen Personalrecht?

5. Weitere Bemerkungen

Gibt es weitere Bemerkungen zur Thematik des öffentlich-rechtlichen GAV, die Sie gerne anbringen möchten?

Fragekatalog Personalrecht des Kantons Basel-Landschaft

1. Grundsätzliche Einschätzung

Im Bereich der kantonalen Verwaltung und der Schulen sind die Anstellungsbedingungen über Personalgesetz, Verordnungen und Weisungen geregelt. Was sind Ihre grundsätzlichen Erfahrungen – ist das ein gutes Modell? Was hat sich bewährt, was könnte verbessert werden?

2. Aufwand und Ertrag

Die Anwendung des kantonalen Personalrechts ist immer mit einem gewissen Aufwand verbunden. Wie schätzen Sie diesen Aufwand grundsätzlich ein? Was klappt gut und was nicht so gut?

3. Einfluss und Wirkung des kantonalen Personalrechts

Die Regelung der Anstellungsbedingungen im kantonalen Personalwesen kann auf unterschiedliche Bereiche Einfluss haben. Wie schätzen Sie den Einfluss ein auf...

- a) die Mitarbeitenden, d. h. Arbeitszufriedenheit und Arbeitsqualität?
- b) die Qualität der Regelungen (sind sie klar und rechtssicher – oder eher unklar und offen für Interpretation?)
- c) die Stellung des Kantons auf dem Arbeitsmarkt, Image als Arbeitgeber?

4. Einfluss der Politik

Das Personalrecht muss kontinuierlich gepflegt und angepasst werden, also Gesetze, Verordnungen und Weisungen. Wie geht diese Anpassung in der Praxis vor sich und wie beurteilen Sie die Ergebnisse?

5. Vergleich heutiges kantonales Personalwesen und öffentlich-rechtlicher GAV

Wenn Sie alles zusammen betrachten: Was wären für Sie die zentralen Vorteile und Nachteile des kantonalen Personalrechts gegenüber einem öffentlich-rechtlichen GAV?

6. Weitere Bemerkungen

Gibt es weitere Bemerkungen zur Thematik des öffentlichen Personalwesens im Kanton Basel-Landschaft, die Sie gerne anbringen möchten?