

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Februar 2024

Nr. 2024/272

KR.Nr. A 0243/2023 (FD)

Auftrag Rémy Wyssmann (SVP, Kriegstetten): Streichung von § 45bis Staatspersonalgesetz Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

§ 45bis des Staatspersonalgesetzes sei ersatzlos zu streichen.

2. Begründung (Vorstosstext)

Der Auftrag A 0082/2015 forderte, dass die Arbeitgeberseite in der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) ausschliesslich mit Personen zu besetzen ist, die eindeutig der Arbeitgeberseite zuzuordnen sind. Bis heute wurde dieser Auftrag nach acht Jahren nicht umgesetzt. Der Regierungsrat scheint daher ganz offensichtlich jegliches Interesse an einer parlamentskonformen Ausgestaltung des zwischen dem Kanton Solothurn und dem Staatspersonalverband (StPV), dem Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO), dem Schweizerischen Verband des Personals öffentlicher Dienste (vpod), dem Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte (VSAO) sowie dem Schweizerischen Berufsverband für Pflegepersonal (SBK) abgeschlossenen Gesamtarbeitsvertrages vom 25. Oktober 2004 (BGS 126.3, nachstehend kurz: GAV) verloren zu haben. Mehr noch: Durch die Ausgestaltung eines separaten Kaderreglements strebt der Regierungsrat klarerweise eine Teil-Liquidierung des GAV an. Weitere externe Stakeholder haben sich gemeldet und wollen den GAV ebenfalls verlassen oder verwässern. So zum Beispiel die Solothurner Spitäler AG (vgl. Solothurner Zeitung vom 27. April 2023: «Finanzielle Schieflage: Nun möchte die Solothurner Spitäler AG über den GAV diskutieren»), aber auch die Solothurnische Gebäudeversicherung (vgl. Botschaft und Entwurf zur Totalrevision des Gesetzes über die Gebäudeversicherung, Seiten 20 und 21). Zusammengefasst wird der GAV allenthalben als zu starr und unflexibel angesehen, um an ihm weiter festhalten zu wollen. Bei dieser Gemengelage macht es keinen Sinn, am GAV weiterhin festzuhalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Das Solothurner Staatspersonalrecht war seit seiner Einführung in der Mitte des letzten Jahrhunderts immerfort Gegenstand von politischen Diskussionen. Dieser Meinungsaustausch hat auch massgeblich dazu beigetragen, dass das Personalrecht regelmässig weiterentwickelt und den jeweils aktuellen Gegebenheiten angepasst und dadurch die Attraktivität der kantonalen Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt sichergestellt werden konnte.

Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV) im Jahre 2001 hat sich das Kantonsparlament dazu entschieden, im öffentlichen Dienstrecht einen Sonderweg zu beschreiten und die konkreten Anstellungsbedingungen weitestgehend in enger sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit festzulegen. Spätestens jedoch mit

dem Abschluss des GAV am 25. Oktober 2004 ist damit die Weiterentwicklung im solothurnischen Staatspersonalrecht zur gemeinsamen Aufgabe von Regierungsrat und vertragsschliessenden Personalverbänden geworden. Die Vorbereitung von Änderungen und Weiterentwicklungen des kollektiven Vertrages ist in diesem Zuge der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) übertragen worden. Ein Grossteil der damaligen personalrechtlichen Normen wurden in den GAV eingebettet, womit eine Vielzahl an personalrechtlichen Verordnungen in der Folge aufgehoben werden konnte. Diese bedeutende Konzentration auf ein einziges Werk hat sich dabei in Bezug auf die strukturelle Darstellung des solothurnischen Staatspersonalrechts und seine Übersicht durchwegs positiv ausgewirkt. Seit seiner Einführung per 1. Januar 2005 hat der GAV über 70 Änderungen redaktioneller und materieller Art erfahren. Von diesen Änderungen waren fast die Hälfte der über 500 Vertragsbestimmungen zumindest einmal Gegenstand einer Revision.

Mit dem Erlass des GAV beruht das solothurnische Staatspersonalrecht heute weitgehend auf ebendiesem Vertragswerk. Während die Verordnung über das Personalrecht (BGS 126.31) mittlerweile vorwiegend Zuständigkeiten regelt, haben die Vorschriften des Staatspersonalgesetzes (BGS 126.1) beinahe vollständig Eingang in den Vertrag gefunden. Diese Wiederholung gesetzlicher Vorschriften im Vertrag ist indes rein deklaratorischer Natur und dient einzig der Vollständigkeit des vertraglichen Normenwerks. Unter Beachtung der Normenhierarchie bleibt der Kantonsrat – als Gesetzgeber – nach wie vor zur Regelung seiner Themenfelder im Staatspersonalgesetz zuständig. Dies gilt somit für all diejenigen Themenbereiche, deren Regelungskompetenz nicht an die Exekutive übertragen worden sind. Im Kanton Solothurn sind dies vor allem die Vorschriften zum Abschluss und zur Beendigung des Anstellungsverhältnisses, zur Rechtspflege, zur Lohnfortzahlung sowie zur Sozialpartnerschaft. In die Regelungskompetenz der Regierung fallen hingegen die Festsetzung der Altersgrenze, der wöchentlichen Arbeitszeit, der Besoldung und Entschädigung wie auch die Regelung der Ferien und der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge.

Das Solothurner Staatspersonalrecht muss sich auch weiterhin wie in der Vergangenheit den Gegebenheiten anpassen, um die Arbeitsmarktfähigkeit der kantonalen Verwaltung zu erhalten. Die im Vorstosstext enthaltenen Herausforderungen sowie die Bedürfnisse der erwähnten Stakeholder sind dem Regierungsrat bekannt und Massnahmen werden wie im Folgenden aufgeführt geprüft.

3.2 Fraktionsübergreifender Auftrag «Tatsächliche Parität in der Gesamtarbeitsvertragskommission (GAVKO) herstellen» (KR Nr. A 0082/2015)

Der fraktionsübergreifende Auftrag «Tatsächliche Parität in der GAVKO herstellen» (KR Nr. A 0082/2015) wurde auf Antrag des Regierungsrats mit geändertem Wortlaut erheblich erklärt (RRB Nr. 2015/1961, KR-Nr. A 0082/2015). Demnach wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die insbesondere geprüft hat, ob die Besetzung der GAVKO-Arbeitgeberseite die Arbeitgeberinteressen genügend gut wahrnimmt. In dieser Arbeitsgruppe arbeiteten Vertreter kantonsrätlicher Fraktionen, zwei Regierungsräte sowie Vertreter der drei GAV-Bereiche Verwaltung, Solothurner Spitäler AG und Solothurner Einwohnergemeinden mit. Das Vorgehen wurde mit der Ratsleitung abgestimmt.

Mit Beschluss Nr. 2020/929 vom 22. Juni 2020 hat der Regierungsrat Bericht und Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und darauf basierend Massnahmen beschlossen. Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die bestehende Vertretung der Arbeitgeberseite den Anforderungen funktionsfähig und kompetent gerecht wird. Empfehlungen waren insbesondere die Ausarbeitung eines Reglements für das oberste Kader sowie eine Überprüfung der GAV-Struktur und allfälliger Veränderungen an der Zusammensetzung der Arbeitgeberseite. Mit dieser Überprüfung wurde Prof. Dr. iur. Kurt Pärli betreut. Mit Beschluss Nr. 2021/1703 vom 23. November 2021 hat der Regierungsrat den Bericht von Professor Pärli zur Kenntnis genommen und weitere Massnahmen beschlossen. Der Verfasser kommt zum Schluss, dass sich der GAV

in bestehender Form bewährt hat und keine grösseren Veränderungen angezeigt sind. Der Regierungsrat hat sich jedoch entschieden, weitere Überprüfungen vorzunehmen. Aufgrund der mittlerweile langen Laufzeit des GAV und dem Umstand, dass der Kanton Solothurn als einziger Kanton mit einem GAV arbeitet, soll eine umfassende Überprüfung des solothurner Staatspersonalrechts durchgeführt werden. Der Bericht von Professor Pärli zeigt zwar ein erstes Bild über die Funktionsweise des GAV, beschränkt sich aber auf einzelne Fragestellungen aus der erwähnten Arbeitsgruppe.

3.3 Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat hat für die erwähnte vertiefte Überprüfung des Solothurner Staatspersonalrechts das Finanzdepartement beauftragt. Dieses hat eine umfassende Analyse über die Grundstruktur und Entwicklung des Solothurner Staatspersonalrechts erarbeitet. Ergänzend wurden zwei kleinere Gutachten in Auftrag gegeben. Einerseits werden durch Prof. em. Dr. Dr. h.c. Thomas Geiser einzelne rechtliche Fragestellungen bearbeitet. Andererseits wird die Firma Eco-plan AG Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken des Solothurner Staatspersonalrechts aufzeigen. Die Analyse des Finanzdepartements sowie die beiden Gutachten umfassen nicht nur den GAV, sondern auch das Staatspersonalgesetz und die Verordnung über das Personalrecht. Insgesamt wird somit ein umfassendes Gesamtbild über das Solothurner Staatspersonalrecht aufgezeigt, welches für die kommenden personalpolitischen und -rechtlichen Diskussionen und Entscheide notwendig ist. Eine Gesamtsicht wird Mitte 2024 vorliegen, danach wird der Regierungsrat die nötigen Massnahmen entwickeln können.

In Zusammenarbeit mit der Firma perinnova compensation GmbH wurden Eckpunkte für ein Reglement für das oberste Kader erarbeitet. Wie von der Arbeitsgruppe empfohlen, würde die Inkraftsetzung dieses Reglements bedeuten, dass das oberste Kader nicht mehr dem GAV-Geltungsbereich angehört. Mit Beschluss Nr. 2022/1709 vom 15. November 2023 hat der Regierungsrat die Eckpunkte für ein Kaderreglement zur Kenntnis genommen. Weil die Einführung eines Kaderreglements und die damit verbundene Änderung des GAV-Geltungsbereichs eine wesentliche personalrechtliche und personalpolitische Veränderung darstellen würde, hat der Regierungsrat auf eine Einführung vorläufig verzichtet bis die oben erwähnte Überprüfung des Personalrechts abgeschlossen und das weitere Vorgehen festgelegt sind.

Eine solide Grundlage für die Entwicklung von Massnahmen im Solothurner Staatspersonalrecht ist dem Regierungsrat wichtig. Eingriffe in das Personalrecht haben weitreichende Konsequenzen auf die für den Arbeitgeber Kanton Solothurn wichtigste Ressource, die Mitarbeitenden, sowie auf die Sozialpartnerschaft. Die Anforderungen an das Personalrecht haben sich verändert, was im Vorstosstext anhand von Beispielen erwähnt wird. Das stellt der Regierungsrat auch fest, er spricht sich aber klar gegen eine überstürzte Massnahme ohne fundierte Entscheidungsgrundlagen aus. Aus diesen Gründen soll dem Auftrag nicht Folge geleistet werden.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Personalamt
Aktuariat FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat