Solothurner Regierung crasht den GAV

geschrieben von Dr. Corinne Saner | Oktober 2, 2025

Am 1. Januar 2005 trat im Kanton Solothurn der erste öffentlich-rechtliche GAV in Kraft, der flächendeckend für das gesamte Staatspersonal samt Lehrerschaft galt. Er regelte während 20 Jahren das Anstellungsverhältnis von rund 12‘000 Angestellten der kantonalen Verwaltung, der Gerichte, der Spitäler und der Lehrerschaft. Eine westschweizer Zeitung bezeichnete ihn damals als „miracle de Soleure“. Nun stehen im Kanton Solothurn die Zeichen auf Sturm. Der Regierungsrat hat Ende Juni ohne Vorwarnung den Gesamtarbeitsvertrag auf Ende 2025 gekündigt. Die Verunsicherung könnte nicht grösser sein. Es droht ein Desaster.

Ein Gesamtarbeitsvertrag für öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse war vor 20 Jahren Neuland. Das kollektive Arbeitsrecht hatte seinen Platz traditioneller Weise im Privatrecht. Wie kam es, dass der Kanton Solothurn eine Pionierrolle einnahm, indem er als einziger Kanton einen öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsvertrag für das gesamte Personal hatte?

Innovatives Personalrecht von gestern

Dass 2001 die Arbeiten am über 500 Paragraphen umfassenden GAV starteten, ging auf einen kantonsrätlichen Vorstoss der FDP zurück. Diese forderte damals innovatives, zukunftsorientiertes Personalrecht in Form eines Gesamtarbeitsvertrages. Im Staatspersonalgesetz wurde die Grundlage dafür geschaffen, und das Parlament erteilte der Regierung die Kompetenz, mit den Personalverbänden einen GAV auszuhandeln über Lohn, Arbeitszeit, Ferien, vorzeitige Pensionierung und Vollzug des Staatspersonalgesetzes.

Die Arbeiten am GAV dauerten 4 Jahre und vereinten

personalrechtliche Bestimmungen aus über 140 Verordnungen in einem einzigen Erlass. Schon die Vereinheitlichung und Straffung des Personalrechts in einem einzigen Erlass war ein verdienstvolles Unterfangen. Die damals geschaffene Struktur hat sich bis heute gehalten. Ein allgemeiner Teil beinhaltet Bestimmungen, die für alle gelten. Dazu ist der Arbeitgeber aufgrund des Gleichbehandlungsgebotes verpflichtet. In 9 besonderen Teilen werden branchenspezifische Besonderheiten einzelner Bereiche geregelt, z.B. die besonderen Arbeitszeiten im Spital, wo an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr gearbeitet wird, oder die Entschädigung für das Halten von Diensthunden bei der Polizei.

Der GAV konnte 2004 unterzeichnet werden und trat am 1.1.2005 in Kraft. Seither haben die Sozialpartner 80 Teilrevisionen beschlossen und umgesetzt. Bis zu seiner Kündigung stand er für gute Anstellungs- und Arbeitsbedingungen und gelebte Sozialpartnerschaft. Von allen Gutachtern, welche den GAV im Auftrag der Regierung untersuchten, bekam das Werk gute Noten.

Das Aus ?

Von politischer Seite hatte der GAV von allem Anfang an auch Gegenwind. Bereits 2001 sahen einige Parlamentarier in der für den Abschluss eines GAV notwendigen Kompetenzdelegation an den Regierungsrat einen ungebührlichen Machtzuwachs der Exekutive. Der Kanton Solothurn kennt als einziger Kanton in der ganzen Schweiz ein Vetorecht des Parlaments gegen Verordnungen der Regierung. Dieses Vetorecht entfällt, wenn die Regierung mit den vertragschliessenden Personalverbänden kollektives Arbeitsrecht schafft. Was vor allem bürgerlichen Parlamentariern mit der Zeit ein Dorn im Auge war.

Über die Gründe für die GAV-Kündigung kann man nur spekulieren. Die verlorene Einflussmöglichkeit des Parlaments

und das Bedürfnis der Spitäler AG, ihre finanziellen Probleme u.a. mit Anpassungen im Personalrecht zu richten, haben dem GAV letztlich wohl das Genick gebrochen.

Enttäuschender Angestelltentag
Am 20 August fand in Solothurn wie jedes Jahr der von den Personalverbänden veranstalteten Angestelltentag statt. Gege 600 Besucher im Solothurner Konzertsaal erhofften sich vom regierungsrätlichen Referenten Peter Hodel Antworten. Antworten auf die Fragen, weshalb der GAV ohne Vorverhandlungen gekündigt wurde, und vor allem, wie die Zukunft des solothurnischen Personalrechts aussehen soll. Sie wurden enttäuscht.

Hodel führte aus, dass die Regierung den GAV gekündigt habe, weil es“ Zeit sei für innovatives, flexibles Personalrecht mit branchenspezifischen Lösungen für einzelne Angestelltengruppe“n. Der GAV sei in seiner heutigen Form an seine Grenzen gestossen, er könne mit den vielfältigen Anforderungen immer weniger Schritt halten. Auf die konkrete Erklärung, womit der GAV denn an Grenzen stosse und womit er nicht Schritt halten könne, wartete das Publikum vergeblich.

Trumpismus à la Soleure
Die Besucher liessen sich von den regierungsrätlichen Worthülsen nicht blenden und nutzten die Fragerunde für entsprechende Äusserungen. „Ein Erlass, der in 20 Jahren 80 Teilrevisionen erfahren hat, kann nicht als unflexibel hingestellt werden“, monierte eine Teilnehmerin. „Der gekündigte GAV hat doch branchenspezifische Lösungen für die Polizei, für den Spitalbereich und für die Schulen“, gab ein Teilnehmer seinem Unverständnis Ausdruck, „das kann also nicht der Grund für die Kündigung sein“.

Wenig vertrauensbildend wirkte auch die Aussage von Regierungsrat Hodel, dass der gekündigte GAV weitergelten werde, bis neues Personalrecht geschaffen sei. Wer § 45^{bis} des Staatspersonalgesetzes gelesen hat, stellt nämlich fest, dass

der GAV längstens bis 31. Dezember 2028 gelten kann, und dies auch nur, wenn der Kantonsrat diese Verlängerung beschliesst.

Der Kantonsrat am Ruder

Hodels Ausführungen war immerhin zu entnehmen, dass der Ball für die personalrechtliche Zukunft des Kantons Solothurn aktuell vollständig beim Parlament liegt. Eine 15-köpfigen Spezialkommission hat den Auftrag zu definieren, wie das neue Personalrecht aussehen wird. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten. Das aktuelle Staatspersonalgesetz könnte in Kraft bleiben und neues Verordnungsrecht geschaffen werden. Es könnte auch wieder eine GAV-Lösung geben, mit oder ohne Revision des Staatspersonalgesetzes.

Die Spezialkommission des Kantonsrates ist nach dem Parteienproporz zusammengesetzt. Die Mitglieder wurden inzwischen gewählt. Die Arbeiten dürften im November aufgenommen werden. Einzelne Kantonsratsfraktionen haben inzwischen ihre Vorstellungen vom neuen Solothurnischen Personalrecht verlauten lassen. Die FDP will sich z.B. an privatwirtschaftlichen Prinzipien orientieren und vor allem den Kündigungsschutz an die Rahmendbedingungen des Obligationenrechts angleichen.

Vertragsfreiheit gegen Legalitätsprinzip

Wer auch nur ansatzweise eine Ahnung von öffentlich-rechtlichem Personalrecht hat, runzelt ab diesen Perspektiven die Stirn. Während im Obligationenrecht die Vertrags- und damit auch die Kündigungsfreiheit gilt, sind Bund, Kantone und Gemeinden als Arbeitgeber Träger öffentlicher Gewalt und damit an Verfassung und Rechtsstaatlichkeit gebunden. Es gilt das Legalitätsprinzip. Eine Kündigung im öffentlichen Recht ist ein Verwaltungsakt und muss im Gegensatz zum Privatrecht einen

triftigen, sachlichen Grund haben. Ausserdem ist das rechtliche Gehör zu gewähren.

Der Staat tritt dem Bürger durch seine Angestellten hoheitlich entgegen. Deshalb beinhaltet das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis mehr als ein privater Arbeitsvertrag. Es ist ein Sonderstatusverhältnis, das auch Pflichten wie politische Treuepflicht, Amtsgeheimnis oder besondere Disziplinarregeln einschliesst. Diese Pflichten lassen sich im Obligationenrecht nicht adäquat abbilden. Deshalb kann auch das Kündigungsrecht nicht aus dem Obligationenrecht übernommen werden.

Kämpferische Töne und trübe Aussichten

Das Personal und seine Verbände formulierten am Angestelltentag die Forderungen an das in Aussicht gestellte neue Personalrecht: Beständigkeit, keine Verschlechterungen für die Angestellten und Mitbestimmung der Personalverbände bei der Ausarbeitung.

„Mit der Kündigung des GAV fällt die Friedenspflicht für uns Staatsangestellte weg. Wir müssen uns nicht alles gefallen lassen“, gab eine Teilnehmerin des Angestelltentages zu bedenken. Solch kämpferische Töne waren in den letzten 20 Jahren unter der Ägide des GAV nicht zu hören.

Durch die überstürzte Kündigung des GAV droht dem Kanton Solothurn ab 2029 eine Zeit ohne massgebende Teile des Personalrechts. Oder eine Zeit mit neuem Personalrecht, das massive Verschlechterungen für die Angestellten beinhaltet. Die während über 20 Jahren gepflegte Sozialpartnerschaft wurde mit der Kündigung des GAV auch über Bord geworfen. Keine schönen Aussichten.

Dr. Corinne Saner
Vize-Präsidentin Staatspersonal-Verband Solothurn

18. Angestelltentag vom 29. Juni 2022: Mein Lohn! Gestern. Heute. Und morgen?

geschrieben von Dr. Corinne Saner | Oktober 2, 2025

Nach zwei Jahren Massnahmen-Pause war das Interesse am Solothurner Angestelltentag riesig. Staatspersonal Verband, LSO, vpod, SBK und VSAO luden als vertragsschliessende Verbände des Solothurner Gesamtarbeitsvertrages nicht nur ihre Mitglieder, sondern alle Interessierten, Kantonsangestellten samt Volksschullehrerschaft und Spitalpersonal zum 18. Angestelltentag in den Solothurner Konzertsaal. Thematisch drehte sich alles um Lohn – nicht nur, wie er aktuell zustande kommt, sondern auch, welche Veränderungen mittelfristig an dieser Front zu erwarten sind.

«Das heutige Lohnsystem geht zurück auf eine FDP-Motion vom 27. April 1987», erläuterte Pirmin Bischof, Ständerat und Sekretär des Staatspersonal-Verbandes, in seinem Referat. Die Motion hatte zum Ziel, die in verschiedensten Erlassen geregelten Besoldungen von Staatspersonal, Lehrerschaft und Spitalpersonal mittels einer strukturellen Besoldungsrevision zu vereinheitlichen. Dafür wurde mit der vereinfachten Funktionsanalyse eine analytische Arbeitsbewertung durchgeführt.

Die vereinfachte Funktionsanalyse ging davon aus, dass

zwischen den Anforderungen der einzelnen Funktion und der Höhe des Lohnes ein sinnvoller und logisch ableitbarer Zusammenhang bestehen muss. Sechs Kriterien (Ausbildung und Erfahrung, geistige Anforderungen, Verantwortung, psychische Belastung, körperliche Anforderung, spezielle Arbeitsbedingungen) mit unterschiedlichen Gewichtungen bildeten den Ausgangspunkt für die Lohneinreihungen. 132 Schlüsselstellen galt es ausführlich zu analysieren, 570 Stellen wurden teilanalytisch beleuchtet. Anhand der ermittelten Arbeitswerte erfolgte die Einreihung sämtlicher Funktionen in 31 Lohnklassen.

«Ein Riesenprojekt, das zehn Jahre in Anspruch nahm, bis am 1. Januar 1996 die neue Besoldungsverordnung in Kraft treten konnte», so Bischof.

Die Dreifaltigkeit des Lohnes

Seit dem Mammutprojekt BERESO (Besoldungsrevision Solothurn) von 1987 bis 1996 hat sich vor allem geändert, dass die Grundlagen des Lohnes samt Lohnsystem nun im Gesamtarbeitsvertrag geregelt sind, der 2005 in Kraft trat. Änderungen werden nun nicht mehr im Kantonsparlament diskutiert, sondern sind Gegenstand der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern.

Aktuell besteht der Lohn aus drei Teilen: dem Grundlohn, dem Erfahrungszuschlag mit 20 Erfahrungsstufen, und dem Leistungsanteil LEBO. Den Erfahrungszuschlag erhält, wer in der jährlichen Mitarbeiterbeurteilung mindestens eine genügende Bewertung erhält. Für den Leistungsbonus braucht es mindestens die Bewertung «gut».

Lohnerhöhung?

«Im Gegensatz zum Privatrecht kann man bei uns keine individuellen Lohnerhöhungen aushandeln», so Bischof. «Der GAV regelt dafür die Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern für generelle Lohnerhöhungen». Wenn sich Regierungsrat und

Personalverbände einigen können, bedeutet das einen Teuerungsausgleich und im günstigen Fall zusätzlich eine Reallohnerhöhung. «Die Sozialpartner haben ein Mediationsverfahren vorgesehen, das zum Tragen kommt, wenn sie sich nicht einig werden», erläuterte Bischof. Während der gesamten Geltungsdauer des GAV kam dieses Verfahren allerdings bislang noch nie zum Einsatz.

Hat das Lohnsystem Zukunft?

Das Legislaturprogramm des Regierungsrates 2021 – 2025 beinhaltet, dass in den nächsten vier Jahren eine Überprüfung des Lohnsystems vorgesehen ist. Regierungsrat Peter Hodel legte in seinem Referat dar, was damit gemeint ist. Zunächst sollen die Anforderungen an ein Lohnsystem der Zukunft definiert werden. «Marktgerechtigkeit, mehr Flexibilität, mehr Leistungsgerechtigkeit und weniger starre Lohnentwicklung sind Faktoren, die in die Waagschale geworfen werden», meinte Hodel.

In einem ersten Schritt sollen die drei Elemente des Lohnsystems, die Einreihungs- und Einstufungssystematik analysiert und mit anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern sowie mit der Privatwirtschaft verglichen werden. Auf dieser Basis sollen die Anforderungen an ein künftiges Lohnsystem definiert und festgelegt werden, wobei im Vordergrund Marktfähigkeit, Leistungsgerechtigkeit und Anreizsysteme stehen. Je nach Resultat werden alsdann mögliche Verbesserungsmassnahmen ausgearbeitet, die es braucht, um diese Anforderungen zu erfüllen.

Der Projektstart zur Analyse soll bereits Anfang 2023 sein. Bis Ende 2024 dürfte ein Bericht mit Vorschlägen für allfällige Korrekturmassnahmen vorliegen, über welche Anfang 2025 entschieden werden soll.

«Möglicherweise sind nur punktuelle Anpassungen erforderlich, um ein zukunftsfähiges Lohnsystem zu gewährleisten. Vielleicht

braucht es eine komplette Revision – oder gar keine Massnahmen», so Hodel. Massnahmen, deren Umsetzung der Regierungsrat als sinnvoll erachtet, werden auf jeden Fall in der GAV-Kommission zwischen den Sozialpartnern verhandelt, weil dafür eine Änderung des GAV notwendig ist.

Substanzielle Lohnerhöhung für 2023 gefordert

Bevor Pirmin Bischof und Peter Hodel in einer ausgedehnten Fragerunde Red und Antwort standen, ergriff Mirco Müller, Präsident des Staatspersonal Verbandes, das Wort. «Angesichts der massiven Teuerung von zuletzt 3 Prozent erwarten die Verbände für die nach den Sommerferien startenden Lohnverhandlungen ein deutliches Zeichen», so Müller. Die letzte Reallohnerhöhung ist 2009 gewährt worden. 2019 gab es einen Teuerungsausgleich von einem Prozent. Wie hoch die Lohnforderung ausfällt, wird unter den Verbänden noch diskutiert. «Angesichts der guten Staatsrechnung 2021, der massiven Teuerung und nach jahrelangen Nullrunden braucht es eine substanzielle Lohnerhöhung. Alles andere geht nicht», meinte Müller. Was das Publikum mit grossem Applaus quittierte.

Kultureller Akzent und Apéro riche

Nach den kämpferischen Tönen und der ausgedehnten Fragerunde zu zahlreichen Aspekten des Lohnsystems endete der Angestelltentag mit einem kulturellen Schlusspunkt. Die Gruppe improVISION sorgte für ebenso schräge wie schnelle und überraschende Unterhaltung.

Der traditionelle Apéro riche zum Abschluss wurde nach zwei Jahren massnahmenbedingter Zwangspause rege zum Gedankenaustausch und Wiedersehen genutzt. Die Veranstalter hoffen, dass dies auch nächstes Jahr wieder möglich ist.

Dr. Corinne Saner
Vizepräsidentin Solothurnischer Staatspersonal Verband