DER GAV IM ÖFFENTLICHEN PERSONALRECHT – AM BEISPIEL DES KANTONS SOLOTHURN

Von Dr. Pirmin Bischof, Ständerat, und MLaw David Lüthi

Im öffentlichen Personalrecht stellt der solothurnische GAV ein positives Modell für andere Kantone und Gemeinden dar. Für die 10 000 Mitarbeitenden der solothurnischen Verwaltung, Gerichte, Polizei, Spitäler und der kantonalen und kommunalen Schulen hat der GAV viele Vorteile gebracht. Gegen politische Angriffe muss er immer wieder verteidigt werden.

Ausgangslage und Zielsetzung

Am 1. Januar 2005 ist der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die Kantonsangestellten des Kantons Solothurn in Kraft getreten und

hat die Grundlagen für ein modernes und innovatives öffentliches Personalrecht gelegt. Mit dem GAV beschritt der Kanton Solothurn Neuland, gab und gibt es doch bis heute in keinem anderen Kanton in der Schweiz einen einheitlichen GAV für alle Kantonsangestellten. Der GAV gilt nicht nur für die Mitarbeitenden der Kantonsverwaltung, der Gerichte, der kantonalen Schulen, des kantonalen Polizeikorps und der Zentralbibliothek, sondern insbesondere auch für die Angestellten der Solothurner Spitäler AG und die Lehrer/innen an den kommunalen Schulen.

Mit der Schaffung eines GAV beabsichtigte der Kanton Solothurn, das öffentliche Personalrecht auf ein neues Fundament zu stellen. Die Arbeitsbedingungen sollten nicht mehr «von oben» diktiert, sondern im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit, gestützt auf sachlichen Kriterien, ausgehandelt werden. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die Arbeit der paritätischen GAV-Kommission wesentlich schlanker und schneller ist als der bisherige politische Weg, der in der Regel über ein schwerfälliges kantonsrätliches Verfahren führte. Zudem sind die Ergebnisse besser den Bedürfnissen der beiden Sozialpartner angepasst.

Schaffung des GAV

Mit der Änderung des Staatspersonalgesetzes im Jahr 2001 erteilte der Kantonsrat dem Regierungsrat die Kompetenz, mit den Personalverbänden für das Staatspersonal einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen. Gleichzeitig delegierte der Kantonsrat seine Kompetenzen im Bereich der Besoldung, der Ferien, der Arbeitszeit und der beruflichen Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenvorsorge an den Regierungsrat, damit dieser als Vertragspartner überhaupt handlungsfähig wurde. In der Folge nahmen der Regierungsrat und der Verband Solothurnischer Einwohnergemeinden (VSEG) mit den Arbeitnehmerverbänden (Solothurnischer Staatspersonalverband [StPV], Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn [LSO], Schweizerischer Verband des Personals der öffentlichen Dienste [vpod], Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte [VSAO], Schweizerischer Berufsverband der Krankenschwestern und Krankenpfleger [SBK]) die GAV-Verhandlungen auf.

In harten, aber stets fairen Verhandlungen, bei denen beide Seiten Kompromisse eingehen mussten, konnte ein gutes Ergebnis erzielt werden.

Stellung des GAV in der Normenhierarchie

Da der solothurnische GAV bis heute noch immer einen schweizerischen Sonderfall darstellt, gibt seine rechtliche Stellung in der Normenhierarchie immer wieder zu Diskussionen Anlass. Der Regierungsrat stellte sich in seiner Botschaft an den Kantonsrat auf den Standpunkt, der GAV stehe auf der Stufe einer Verordnung, mit dem Unterschied, dass er nicht einseitig durch den Verordnungsgeber, sondern vertraglich (durch Regierungsrat und Personalverbände) erlassen wird. Andere juristische Meinungen betrachten den GAV als Rechtsquelle sui generis oder aber als blossen Vertrag.

Verbesserungen

Es war von Anfang an ein Ziel des Parlamentes, dem Regierungsrat im Personalrecht weitestgehende Kompetenzen einzuräumen – insbesondere auch die Lohnverhandlungen. Für die Personalverbände hatte dies den positiven Effekt, mit dem Regierungsrat bei den jährlichen Lohnrunden einen zuverlässigen Verhandlungspartner zu haben, der sich anders als der Kantonsrat weniger von populistischen und wahltaktischen Überlegungen, sondern von sachlichen Kriterien wie insbesondere der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Kantons sowie den Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt leiten lässt. Die Teuerungsrunde wird rechtsgültig in der GAV-Kommission (s.u.) zwischen Regierungsrat und Personalverbänden ausgehandelt. Der vorher übliche kantonsrätliche Budgetbeschluss zur Lohnhöhe entfällt.

Die Schaffung des GAV brachte für die Kantonsangestellten Vorteile in vielen Belangen: insbesondere im Bereich des Krankentaggeldes, mit der Vereinheitlichung bei den Inkonvenienzentschädigungen, bei der Ferienregelung oder der Besoldung. So besteht heute zum Beispiel ein automatischer jährlicher Anstieg der Erfahrungsstufe, sofern die Mitarbeiterbeurteilung mindestens genügend war.

Ganz allgemein führte die Zusammenführung von hunderten personalrechtsrelevanten Bestimmungen in dutzenden Verordnungen in einen einheitlichen Gesetzestext zu einer massiven Verbesserung in der Transparenz und Übersichtlichkeit im solothurnischen Personalrecht.

Partnerschaftliche Weiterentwicklung des GAV

Der Gesamtarbeitsvertrag wurde sozialpartnerschaftlich zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelt und wird auch zwischen den Sozialpartnern weiterentwickelt. Der GAV ist eben nie «fertig». Zu diesem Zweck sieht der GAV eine paritätische GAV-Kommission (GAVKO) vor, welche die Anwendung des GAV überwacht, Streitigkeiten bei der Auslegung behandelt und den GAV weiterentwickelt. Die GAVKO trifft sich regelmässig mehrmals pro Jahr und setzt für spezifische The-

men auch Arbeitsgruppen und Ausschüsse ein.

Die Aufwendungen und Leistungen der Personalverbände für das Ausarbeiten, das Aushandeln, den Vollzug und die Weiterentwicklung des GAV werden mit dem Solidaritätsbeitrag abgedeckt. Dieser Solidaritätsbeitrag beträgt CHF 5.00 und wird bei allen Mitarbeitenden direkt vom Lohn abgezogen.

Den Personalverbänden ist es ein Anliegen, zum GAV «Sorge zu tragen» und unnötige Konflikte, die von Gegnern des GAV politisch ausgeschlachtet werden könnten, zu vermeiden. Sie achten deshalb auf eine positive Umgangskultur in der GAVKO, das heisst Verhandlungen werden hart, aber respektvoll und fair geführt. So konnte in den Jahren nach der Einführung des GAV in den jährlichen Lohnverhandlungen die Lohnrückstände aus den dunklen 90er Jahren zwar aufgeholt werden. Die mehrfach durchgeführten Lohnvergleiche zeigen, dass sich die Löhne der Kantonsangestellten heute im Durchschnitt der Vergleichskantone befinden. Aufgrund der schlechten Finanzlage des Kantons in den letzten Jahren haben die Arbeitnehmerverbände im Gegenzug aber auch auf Reallohnerhöhungen und teilweise sogar auf den Teuerungsausgleich verzichtet und so einen wesentlichen Beitrag an die Sparanstrengungen des Kantons geleistet.

Angriffe

Vom GAV profitieren Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermassen; er ist bei den Kantonsangestellten aber auch beim Regierungsrat und dem Personalamt weitgehend als Errungenschaft akzeptiert und geschätzt. Es ist deshalb schwer verständlich, dass er von Seiten einiger Kantonsräte und anderen politischen Exponenten in Misskredit gezogen und zum Sündenbock gemacht wird bzw. am liebsten abgeschafft werden würde. Insbesondere tun sich einige Parlamentarier schwer damit, dass die Kompetenz für die Lohnverhandlungen mit dem GAV dem Regierungsrat zugeteilt wurde.

Gleichzeitig setzen auch die schlechten Kantonsfinanzen dem GAV stark zu. So droht beispielsweise die erleichterte vorzeitige Pensionierung – eine Errungenschaft, die mit dem GAV eingeführt wurde – ein Opfer der Sparbemühungen zu werden. Der Solothurnische Staatspersonal-Verband (StPV) anerkennt den Sparbedarf des Kantons; doch muss am richtigen Ort gespart werden. Wo Sparpotenzial vorhanden ist, weiss niemand besser als die Kantonsangestellten selber. Der StPV begrüsste es deshalb sehr, als beim letzten Massnahmenpaket den Mitarbeiter/inne/n die Möglichkeit gegeben wurde, eigene Sparvorschläge zu machen, und die Personalverbände von Anfang an am «runden Tisch» teilnehmen konnten.

Fazit

Der Gesamtarbeitsvertrag für die Kantonsangestellten des Kantons Solothurn stellt ein in der Schweiz bisher einmaliges Regelwerk und ein mögliches Vorbild für andere Kantone und Gemeinden dar. Als grosse Errungenschaft muss er aufrechterhalten werden, wofür sich der Solothurnische Staatspersonal-Verband mit aller Kraft einsetzt. | *pb / dl*

Pirmin Bischof

Dr. iur., Rechtsanwalt und Notar, Partner bei Bischof Stampfli Rechtsanwälte in Solothurn, Ständerat, Sekretär des Solothurnischen Staatspersonal-Verbandes

David Lüthi

MLaw, Rechtsanwalt bei Bischof Stampfli Rechtsanwälte in Solothurn