

# Regierungsratsbeschluss

vom 19. Februar 2019

Nr. 2019/229  
KR.Nr. I 0174/2018 (FD)

## **Interpellation Jacqueline Ehrsam (SVP, Gempen): Ungleichbehandlung der Arbeitsbedingungen gegenüber der Privatwirtschaft Stellungnahme des Regierungsrates**

---

### **1. Vorstosstext**

Im Gesamtarbeitsvertrag für die verschiedenen Verbände findet sich folgendes zur Kündigung: Arbeitnehmende können das Anstellungsverhältnis jederzeit unter Einhaltung der Kündigungsfrist ohne Angabe von Kündigungsgründen kündigen. Der Arbeitgeber darf die Kündigung hingegen nur aussprechen, wenn wesentliche Kündigungsgründe vorliegen. Jede Kündigung des Arbeitgebers ohne wesentlichen Grund ist missbräuchlich (§ 45 GAV, § 27<sup>ter</sup> StPG). Zudem muss vor einer allfälligen Kündigung das rechtliche Gehör gewährt werden, was ebenfalls als schwerfällig und risikobehaftet beurteilt wird und zu langwierigen Prozessen führt (vgl. GER 2014 Nr. 7 sowie Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn vom 9.8.2018, VWBES.2017.121, worin eine noch restriktivere Rückentwicklung exemplarisch abgelesen werden kann).

In diesem Zusammenhang wird der Regierungsrat höflich um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

1. Während es früher bei Anstellungsverhältnissen des Kantons nur sehr selten zu Veränderungen gekommen ist, wird heute auch der Staat dynamischer. Wie beurteilt die Regierung die Veränderung der Arbeitsverhältnisse aus Sicht der Anstellungsbehörde in Bezug auf Flexibilität und Dynamik allgemein und konkret in Bezug auf folgende Anstellungskategorien:
  - a) Solothurnischer Staatspersonal-Verband (StPV)
  - b) Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO)
  - c) Schweizerischer Verband des Personals der öffentlichen Dienste (vpod)
  - d) Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte, Sektion Solothurn (VSAO)
  - e) Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
2. Wie beurteilt die Regierung die Ungleichheit zwischen Kündigungsrecht und generell den Anstellungsbedingungen der kantonalen Anstellungsbehörde nach GAV und des Arbeitgebers in der Privatwirtschaft gemäss OR?
3. Welche umliegenden Kantone kennen diese Form, dass der kantonale Arbeitgeber die Kündigung nur aussprechen darf, wenn wesentliche Kündigungsgründe vorliegen?
4. Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeit, flexibler auf Arbeitsveränderungen beim kantonalen Staatspersonal zu reagieren? Welche Vorstellungen hat die Regierung davon, Kündigungen für die Zukunft auch ohne wesentliche Gründe und/oder ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs auszusprechen?

### **2. Begründung**

Im Vorstosstext enthalten.

### 3. Stellungnahme des Regierungsrates

#### 3.1 Zu den Fragen

##### 3.1.1 Zu Frage 1:

*Während es früher bei Anstellungsverhältnissen des Kantons nur sehr selten zu Veränderungen gekommen ist, wird heute auch der Staat dynamischer. Wie beurteilt die Regierung die Veränderung der Arbeitsverhältnisse aus Sicht der Anstellungsbehörde in Bezug auf Flexibilität und Dynamik allgemein und konkret in Bezug auf folgende Anstellungskategorien:*

- a) *Solothurnischer Staatspersonal-Verband (StPV)*
- b) *Verband Lehrerinnen und Lehrer Solothurn (LSO)*
- c) *Schweizerischer Verband des Personals der öffentlichen Dienste (vpod)*
- d) *Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärztinnen und -ärzte, Sektion Solothurn (VSAO)*
- e) *Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner*

Die nachfolgenden Ausführungen gelten sinngemäss für alle Kategorien. Sie alle unterliegen grundsätzlich demselben Kündigungsrecht nach StPG und GAV.

Neuerungen in der Arbeitswelt, allen voran die Digitalisierung, führen zu sich immer rascher verändernden Bedürfnissen von Kunden und Stakeholdern. Dadurch verändern sich die Anforderungen an die bestehenden Stellen, wodurch Stellenbeschriebe und teilweise Arbeitsverträge angepasst werden müssen. Zur einfacheren Durchsetzung dieser Veränderungen wurden per Juli 2018 die Kündigungsgründe erweitert. Es besteht neu die Möglichkeit das Anstellungsverhältnis zu kündigen, sollten Arbeitnehmende nicht gewillt sein, zumutbare Veränderungen hinzunehmen (§ 27 Abs. 4 Bst. d StPG, § 55<sup>bis</sup> GAV). Mit diesem Instrument hat sich die Flexibilität in der Gestaltung der Stellen erhöht.

##### 3.1.2 Zu Frage 2:

*Wie beurteilt die Regierung die Ungleichheit zwischen Kündigungsrecht und generell den Anstellungsbedingungen der kantonalen Anstellungsbehörde nach GAV und des Arbeitgebers in der Privatwirtschaft gemäss OR?*

##### 3.1.2.1 Allgemeines zum Kündigungsrecht

Im privatrechtlichen Anstellungsverhältnis stehen die Parteien auf gleicher Stufe. Es gilt der, aus der Vertragsfreiheit abgeleitete Grundsatz der Kündigungsfreiheit. Die kündigende Partei soll die Möglichkeit haben, den Arbeitsvertrag aufzulösen. Begrenzt wird die Kündigungsfreiheit einzig durch den sachlichen Kündigungsschutz (Art. 336 ff. OR), also wenn der Beweggrund für die Kündigung oder die Art und Weise, wie sie vorgenommen wird, missbräuchlich ist. Weiter ist kein Bestandesschutz vorgesehen. Das Anstellungsverhältnis wird also auch bei einer missbräuchlichen oder ungerechtfertigten Kündigung gültig aufgelöst. Sie kann höchstens Entschädigungsansprüche auslösen.

Im öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis gilt der Grundsatz der Kündigungsfreiheit hingegen nicht, da der Staat als Hoheitsträger handelt. Er ist damit den allgemeinen Grundsätzen staatlichen Handelns unterworfen, insbesondere dem Gleichheitsgebot, dem Willkürverbot sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip. Demzufolge kann Arbeitnehmenden nur dann gekündigt werden, wenn ein sachlicher Grund vorliegt. Dies gälte im Übrigen selbst dann, wenn Staatsangestellte nach den Bestimmungen des Obligationenrechts angestellt würden (vgl. zum Ganzen: MÜLLER ROLAND / VON GRAFFENRIED CAROLINE, in: recht 2011, S. 156 ff., m.w.H.).

### 3.1.2.2 Kündigungsverfahren nach StPG/GAV

Wird aufgrund mangelnder Eignung, ungenügender Leistungen oder wegen eines Verhaltens, das zu berechtigten Klagen Anlass gegeben hat, die Kündigung eines Arbeitnehmenden in Erwägung gezogen, ist zunächst ein Mitarbeiterbeurteilungsgespräch durchzuführen. Dabei wird dem oder der Arbeitnehmenden eine angemessene Bewährungsfrist eingeräumt, um durch den Vorgesetzten oder die Vorgesetzte aufgetragene Ziele zu erreichen. Zugleich wird die Kündigung angedroht, sollte sich der oder die Arbeitnehmende innert der eingeräumten Frist nicht bewähren (§ 27 Abs. 5 StPG, § 43 Abs. 1 GAV). Die Dauer der Bewährungsfrist wird je nach den im Einzelfall zu erreichenden Zielen festgelegt. Bei den genannten Kündigungsgründen wäre eine umgehende Kündigung unverhältnismässig, weil ein milderer Mittel, namentlich das Einräumen einer Bewährungsfrist, besteht.

Eine Ausnahme besteht beim oberen Kader. Hier kann, aber muss nicht, auf die Ansetzung einer Bewährungsfrist verzichtet werden, wenn das Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und den Vorgesetzten irreparabel zerstört worden ist (§ 43<sup>bis</sup> Abs. 2 GAV).

Im Falle der Nichtbewährung oder Vorliegen einer der übrigen wesentlichen Kündigungsgründe (§ 27 Abs. 4 Bst. a, c und d StPG, § 42 Abs. 4 Bst. a, c und d GAV), stellt die Anstellungsbehörde dem oder der betroffenen Arbeitnehmenden den begründeten Kündigungsantrag zu und setzt Frist zur Stellungnahme (§ 43 Abs. 3 GAV). Im Anschluss daran würdigt die Anstellungsbehörde den Kündigungsantrag sowie gegebenenfalls die Stellungnahme des oder der Arbeitnehmenden und erlässt, soweit wesentliche Gründe vorliegen, eine Kündigungsverfügung. Diese kann mittels Beschwerde angefochten werden.

### 3.1.2.3 Unterschiedliche Anstellungsbedingungen

Die weitgehende Kündigungsfreiheit im Privatrecht ermöglicht es Unternehmen, bei wirtschaftlicher Schiefelage flexibel reagieren zu können. Damit können sie die eigene Existenz sowie die Arbeitsplatzsicherheit der Belegschaft besser aufrechterhalten.

Demgegenüber ist der Staat viel weniger wirtschaftlichen Zwängen und konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Zudem nehmen Staatsangestellte in diversen Bereichen hoheitliche Aufgaben wahr, welche eine gewisse Unabhängigkeit voraussetzen. Kein Staatsangestellter soll sich davor fürchten müssen, aufgrund einer unpopulären Handlung seine Stelle zu verlieren. Andernfalls würde die Handlungsfreiheit des Staates zu sehr eingeschränkt.

Abgesehen vom Kündigungsschutz sind die Anstellungsbedingungen von Staatsangestellten über weite Teile mit jenen in der Privatwirtschaft vergleichbar. Im Bereich der Entschädigungsmodelle haben privatrechtliche Arbeitgeber wiederum mehr Gestaltungsspielraum als der Staat.

### 3.1.3 Zu Frage 3:

*Welche umliegenden Kantone kennen diese Form, dass der kantonale Arbeitgeber die Kündigung nur aussprechen darf, wenn wesentliche Kündigungsgründe vorliegen?*

Die personalrechtlichen Bestimmungen der umliegenden Kantone sehen ebenfalls vor, dass eine Kündigung nur bei Vorliegen wesentlicher Kündigungsgründe ausgesprochen werden darf.

Im Übrigen ist bei anderen Kantonen zuweilen von „triftigen“ oder „sachlich zureichenden“ Gründen die Rede, wobei inhaltlich dasselbe gemeint ist.

## 3.1.4 Zu Frage 4:

*Wie beurteilt die Regierung die Möglichkeit, flexibler auf Arbeitsveränderungen beim kantonalen Staatspersonal zu reagieren? Welche Vorstellungen hat die Regierung davon, Kündigungen für die Zukunft auch ohne wesentliche Gründe und/oder ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs auszusprechen?*

Mit der Erweiterung der Kündigungsgründe per Juli 2018, wurde die Flexibilität bei Arbeitsveränderungen beim kantonalen Staatspersonal erhöht.

Die Kündigung durch den staatlichen Arbeitgeber stellt eine Verfügung dar (Urteil des Bundesgerichts 2A.487/2001 vom 12. Dezember 2001, E. 3a). Daher ist es nicht vorstellbar, Kündigungen ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs und/oder ohne wesentliche Gründe auszusprechen. Beides kann aufgrund der fundamentalen Prinzipien staatlichen Handelns nicht ohne Weiteres wegbedungen werden.

Trotz dieser verfahrensrechtlichen Hürden kann festgestellt werden, dass das heutige Kündigungsverfahren bei guter Vorbereitung durchaus funktioniert. Zudem wurde und wird das Angebot zur Beratung und Konfliktlösung ausgebaut. Dadurch können kostspielige Beschwerdeverfahren weitgehend vermieden werden.

Schliesslich werden die Regelungen für Kündigungen, insbesondere die Erweiterung der Kündigungsgründe, sowie andere gesetzliche Grundlagen im Personalrecht kontinuierlich beobachtet und wo nötig an veränderte Rahmenbedingungen angepasst.



Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler**

Finanzdepartement  
Personalamt (2)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Parlamentsdienste  
Traktandenliste Kantonsrat