Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat **24.5278.02**

FD/P245278

Basel, 2. April 2025

Regierungsratsbeschluss vom 1. April 2025

Motion Nicola Goepfert und Konsorten betreffend «Durchführung einer Lohnanalyse für Kantonsangestellte»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 die nachstehende Motion Nicola Goepfert und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> «Die Kantonspolizei Basel-Stadt hat einen hohen Personalmangel zu beklagen. Ein Grund von mehreren ist der vergleichsweise tiefe Einstiegslohn, weshalb für die Kantonspolizei nun eine Lohnerhöhung gefordert wird (Motion 24.5145). Aber auch weitere Berufe, wie zum Beispiel die Sanität, sind unterbesetzt. Ebenfalls einen Personal-Engpass zeichnet sich bei den Lehrpersonen, Heilpädagog:innen und Logopäd:innen, in den Tagesstrukturen und anderen Berufsgruppen beim Kanton ab, weil die Arbeitsbedingungen und vor allem der Lohn in anderen Kantonen oder in der Privatwirtschaft deutlich besser sind. Auch zwischen den einzelnen Departementen gibt es bei vergleichbaren Aufgaben deutliche Lohnunterschiede und unterschiedliche Einstufungen beim Lohn.
>
> Die letzte Revision des Lohngesetzes ist viele Jahre her und es stellt sich die Frage, ob der Kanton Basel-Stadt heute im Vergleich noch ein attraktiver Arbeitgeber ist. Deshalb sollen die Löhne aller Kantonsangestellten überprüft werden und wo nötig Verbesserungen bei den Löhnen sowie im Lohngesetz vorgenommen werden. Durch einen solchen Vergleich der Löhne mit anderen Kantonen und der Privatwirtschaft bietet wertvolle Einblicke in die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Arbeitsbedingungen im Kanton Basel-Stadt.
>
> Die Unterzeichnenden beauftragen die Regierung deshalb, binnen zweier Jahre in einer umfassenden Analyse die Gehälter der Kantonsgestellten mit anderen Kantonen zu vergleichen sowie innerhalb und über alle Departemente hinweg anzuschauen. Die Analyse soll aufzeigen, wo die Löhne der Kantonsangestellten angehoben werden müssten, um eine faire, den Aufgaben und Anforderungen entsprechende sowie wettbewerbsfähige Vergütung sicherzustellen. Wo nötig, soll die Regierung Vorschläge erarbeiten, wie das Lohngesetz angepasst werden kann, um attraktive Arbeitsbedingungen sicherzustellen und qualifizierte Fachkräfte für den Kanton Basel-Stadt zu gewinnen und langfristig zu halten.
>
> Nicola Goepfert, Fleur Weibel, Beda Baumgartner, Pascal Messerli, Michael Hug, Christine Keller, Nicole Kuster, Thomas Widmer-Huber, Bruno Lötscher-Steiger, Claudia Baumgartner, Tobias Christ, Felix Wehrli»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «binnen zweier Jahre in einer umfassenden Analyse die Gehälter der Kantonsgestellten mit anderen Kantonen zu vergleichen sowie innerhalb und über alle Departemente hinweg anzuschauen. Die Analyse soll aufzeigen, wo die Löhne der Kantonsangestellten angehoben werden müssten, um eine faire, den Aufgaben und Anforderungen entsprechende sowie wettbewerbsfähige Vergütung sicherzustellen. Wo nötig, soll die Regierung Vorschläge erarbeiten, wie das Lohngesetz angepasst werden kann, um attraktive Arbeitsbedingungen sicherzustellen und qualifizierte Fachkräfte für den Kanton Basel-Stadt zu gewinnen und langfristig zu halten».

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Regelung der Anstellung des kantonalen Staatspersonals fällt grundsätzlich in die Kompetenz des Kantons (Art. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Die geforderte Analyse der Gehaltsstruktur der Kantonsangestellten einschliesslich der Analyse, ob es gesetzgeberischen Anpassungsbedarf gibt, liegt im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Die Motion verlangt nichts, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es liegt also kein Unzulässigkeitsgrund im Sinne von § 42 Abs. 2 GO vor.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Im Zentrum der Motion steht die Forderung nach einer umfassenden Analyse des kantonalen Lohnsystems binnen zweier Jahre. Diese Analyse soll aufzeigen, wo die Löhne der Kantonsmitarbeitenden angehoben werden müssten, um eine faire, den Aufgaben und Anforderungen entsprechende sowie wettbewerbsfähige Vergütung sicherzustellen. So sei einer der Gründe für den hohen Personalmangel bei der Kantonspolizei (Kapo) der tiefe Einstiegslohn. Es zeichne sich aber auch in anderen Bereichen ein Personalengpass ab, bzw. es bestehe bereits eine Unterbesetzung. Dies

sei darauf zurückzuführen, dass die Arbeitsbedingungen und vor allem der Lohn in anderen Kantonen sowie der Privatwirtschaft deutlich besser seien.

3. Grundsätzliches zum System der Entlöhnung beim Arbeitgeber Basel-Stadt

Als öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber verfügt Basel-Stadt über ein für alle Mitarbeitenden gleichermassen geltendes Lohnsystem. Alle Stellen beim Arbeitgeber Basel-Stadt werden nach einheitlichen Massstäben bewertet und einer der 28 Lohnklassen zugeordnet. Die konkrete Festlegung des Lohns erfolgt nach den Vorgaben des Lohngesetzes (Lohngesetz, LG, SG 164.100) und der Verordnung über die Einreihung von Stellen sowie die Einstufung von Mitarbeitenden (Einreihungsverordnung, EVO, SG 164.150).

Das Verfahren zur Einreihung der Stelle in eine Lohnklasse ist mehrstufig, ausgehend von der Linie, dem HR der Departemente über Human Resources BS (HR BS) sowie bei Uneinigkeit über eine Beurteilung durch die überdepartementale Bewertungsgruppe. Die finale Einreihung der Stellen bestimmt der Regierungsrat. Die Zuordnung der Stellen erfolgt dabei nach den Grundsätzen der Arbeitsbewertung auf Basis der vorgelegten Stellenbeschreibung, unter Berücksichtigung der Organisationsstruktur sowie anhand abteilungsübergreifender Quervergleiche. D.h., bewertet wird einzig die Stelle und nicht die Person oder die konkrete Ausübung der Stelle, ungeachtet der Löhne, die andere Arbeitgebende für ähnliche Tätigkeiten bezahlen.

Die Festlegung der Erfahrungsstufe erfolgt gemäss den Vorgaben der EVO und einer kantonalen Richtlinie unter Berücksichtigung von Berufs- und berufsförderlicher Lebenserfahrung (Bsp. Familienarbeit) nach einheitlichen Kriterien.

Mit diesem System wird dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung getragen und die interne Lohngerechtigkeit sichergestellt.

4. Umfassende Systempflege ist kein geeignetes Instrument, um auf den Fachkräftemangel zu reagieren

Im Rahmen einer umfassenden und über zehn Jahre dauernden Systempflege (2012 - 2023) wurden alle Stellenbeschreibungen beim Kanton Basel-Stadt auf ihre Aktualität überprüft, grossmehrheitlich neu verfasst, nach einheitlichen Massstäben bewertet und in den geltenden Einreihungsplan überführt. Dieses Projekt war sowohl finanziell wie personell mit sehr grossen Aufwänden verbunden. Die Projektkosten betrugen insgesamt 5.7 Mio. Franken. Es ist davon auszugehen, dass eine Lohnanalyse – wie sie die Motion fordert – mindestens vergleichbare Aufwendungen auslösen wird.

Eine umfassende Systempflege hat ihre Berechtigung, sie ist aber kein geeignetes Instrument, um dem jetzt akuten Fachkräftemangel beim Arbeitgeber Basel-Stadt zu begegnen. Eine Lohnanalyse für alle Kantonsangestellte dauert viel zu lange und der Aufwand ist unverhältnismässig gross, so dass es nicht möglich ist, innert nützlicher Frist angezeigte Massnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Entsprechend hat sich der Regierungsrat für ein anderes Vorgehen entschieden (siehe dazu auch Ziffer 7).

5. Regelmässige, systematische Lohnvergleiche werden durchgeführt

5.1 Grundsätzliches

Lohnvergleiche bringen nur dann einen verwertbaren Erkenntnisgewinn, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend definiert sind. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass öffentlich-rechtliche Arbeitgebende andere Voraussetzungen als die Privatwirtschaft zu erfüllen haben. Ebenso kann ein Vergleich mit grossen Arbeitgebenden am Standort je nach Fragestellung angezeigter sein, als ein Vergleich mit einem Kanton. Je nachdem wie man die Rahmenbedingungen und Referenzwerte eines Vergleichs festgelegt werden, fällt der Erkenntnisgewinn aus. Deshalb ist es entscheidend für die Qualität der Ergebnisse, dass man definiert, welche Werte verglichen werden sollen und sicherstellt, dass diese vergleichbar sind.

Die geltende Einordnung und Vergleichbarkeit der Löhne wird mit gezielten und systematischen Lohnvergleichen überprüft. Sie sind für die laufende Prüfung eines allfälligen Anpassungsbedarfs von grosser Bedeutung und werden regelmässig durchgeführt. Beispielhaft seien die Nachfolgenden aufgeführt:

5.1.1 Systematische Lohnvergleiche mit öffentlichen Verwaltungen

Der Arbeitgeber Basel-Stadt nimmt, wie fast alle Kantone sowie die grössten Städte der Schweiz, an einem jährlichen Lohnvergleich der öffentlichen Verwaltungen teil. Ein auf die Analyse von Lohndaten spezialisierter Dienstleister erstellt – gestützt auf strukturierte Daten – einen vertraulichen Lohnvergleich für eine Vielzahl repräsentativer Berufsprofile der öffentlichen Hand. Aus diesen kann abgelesen werden, wo sich der Lohn eines Profils beim Arbeitgeber Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Arbeitgebenden des Service Public bewegt. Dieser jährliche Lohnvergleich wird eingehend durch die beim Finanzdepartement (FD) in der Dienststelle Human Resources Basel-Stadt (HR BS) angesiedelte Abteilung Vergütungsmanagement (VGM) analysiert und – wenn notwendig – werden weitere, vertiefte Analysen durchgeführt.

5.1.2 Punktuelle Lohnvergleiche

Darüber hinaus nimmt der Arbeitgeber Basel-Stadt an punktuellen, spezifischen Lohnvergleichen teil, z. B. Lohndatenerhebung für Lehrkräfte oder für IT-Funktionen. Weitere punktuelle Lohnvergleiche werden auch gestützt auf das «Lohnbuch Schweiz» durchgeführt.

5.1.3 Regelmässige Lohngleichheitsanalyse

Ebenso führt der Arbeitgeber Basel-Stadt alle vier Jahre eine Lohngleichheitsanalyse durch. Die letzte Analyse erfolgte 2021, die nächste erfolgt im Jahr 2025. Dabei wird die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern nach anerkannten Grundsätzen – einerseits übergeordnet für den Arbeitgeber Basel-Stadt, andererseits für die Departemente – ermittelt. Die Analysetiefe in Basel-Stadt geht dabei über die Vorgaben des Eidgenössischen Büros für Gleichstellung und des Tools «Logib» hinaus. Dazu kann festgehalten werden, dass die Lohngleichheit zwischen Frauen und Männern beim Arbeitgeber Basel-Stadt gute Resultate vorweisen kann: Der unerklärbare Unterschied lag 2021 bei 1.7%.

5.1.4 Austausch in HR-Fachorganisation

Fragestellungen rund um die Entlöhnung (Bsp. Rekrutierungsschwierigkeiten auf Grund des Fachkräftemangels) werden auch regelmässig in der kantonalen HR-Fachorganisation thematisiert. Diese besteht aus den departementalen bzw. betrieblichen Personalabteilungen sowie HR BS.

6. Aus Lohnanalysen abgeleitete Lohnmassnahmen

Die Praxis zeigt, dass Lohnvergleiche meist keinen generellen Handlungsbedarf aufzeigen. Zeigen sie einen möglichen Handlungsbedarf auf, erfolgen vertiefte Analysen. Daraus können sich Massnahmen wie die nachfolgend Aufgeführte ergeben:

6.1 Ausrichtung Arbeitsmarktzulage für Mitarbeitende der Kantonspolizei

Aufgrund der angespannten Personalsituation bei der Kapo hat der Regierungsrat auf der Basis von systematischen Lohnvergleichen deren Lohnsituation analysiert. Dabei hat sich gezeigt, dass insbesondere die Löhne von Berufseinsteigerinnen und -einsteigern und Mitarbeitenden mit geringer Berufserfahrung in den Vergleichskantonen im Schnitt höher ausfallen. Im Sinne einer Sofortmassnahme und als Übergangsregelung hat der Regierungsrat reagiert und eine vom 1. März 2023 bis längstens Ende Februar 2026 dauernde, befristete AMZ für Angehörige des Polizeikorps beschlossen (Regierungsratsbeschluss vom 14. Februar 2023, siehe dazu auch Geschäft Nr. 23.0198).

7. Entlöhnung im Projekt «Arbeitgeberattraktivität steigern»

Der Regierungsrat hat am 23. Januar 2024 das Projekt «Arbeitgeberattraktivität steigern» lanciert. Ziel dieses Projekts ist, Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitgeberattraktivität – eingebettet in eine Gesamtstrategie – zu erarbeiten. Der Thematik «Entlöhnung» ist im Projekt ein Cluster gewidmet. In einem breit abgestützten, agilen und ergebnisoffenen Prozess werden Lösungsansätze erarbeitet und zur Diskussion gestellt. Das Projekt umfasst einen Zeithorizont von fünf Jahren, der Themencluster „Entlöhnung“ wird 2025 bearbeitet, Teile davon sind bereits im nachstehend aufgeführten Lohnmassnahmenpaket enthalten. Es handelt sich dabei um Massnahmen, die dem Fachkräftemangel zeitgerecht begegnen, indem sie die Arbeitgeberattraktivität gezielt und zukunftsorientiert steigern. Die Durchführung einer Lohnanalyse – wie sie die Motion fordert – würde diesen eingeschlagenen Weg durchbrechen, weil die Ergebnisse der Analyse abgewartet werden müssten.

8. Lohnmassnahmenpaket

Aufgrund der zeitlichen Limitierung der AMZ für die Kapo hat der Regierungsrat bereits bei deren Einführung das FD beauftragt, Lösungsvorschläge zur Ablösung zu erarbeiten. Die Erarbeitung dieser Vorlage erfolgt in enger und intensiver Zusammenarbeit und einem regelmässigen Austausch zwischen der Regierungsrätlichen Delegation Personal (RR Del Personal, bestehend aus den Departementsvorstehenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements [JSD], Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt [WSU] und FD) und dem Regierungsrat sowie in Koordination mit der Projektgruppe «Arbeitgeberattraktivität steigern». Basis bilden sowohl die aktuellen periodischen Lohnvergleiche und vertieften Analysen betreffend die Polizeilöhne, aber auch weitere Lohnvergleiche. Entsprechend den strategischen Vorgaben des Projekts «Arbeitgeberattraktivität steigern» stehen dabei keine Einzelmassnahmen, sondern gesamtstrategische Verbesserungen im Vordergrund. Die erarbeiteten Massnahmen umfassen daher die Ablösung der AMZ, stehen aber vor allem im Kontext des umfassenderen Ansatzes des Projekts «Arbeitgeberattraktivität steigern».

Der Regierungsrat steht derzeit in der Finalisierung eines Vorschlags. Die Vorlage an den Grossen Rat ist für Frühjahr 2025 vorgesehen (siehe dazu auch die Stellungnahme des Regierungsrates vom 11. September 2024 zur Motion Pascal Messerli und Michael Hug betreffend «der Polizeiberuf muss in Basel-Stadt wieder attraktiv werden: Lohnerhöhung jetzt!», 24.5145.02).

9. Fazit

Der Regierungsrat weiss um die Bedeutung von guten Arbeitsbedingungen. Dazu gehört auch die Entlöhnung. Dieser Stellenwert hat sich mit dem Fachkräftemangel akzentuiert. Diesem Umstand im Rahmen einer umfassenden Analyse des Lohnsystems zu begegnen, erachtet der Regierungsrat nicht für zielführend.

Zudem zeigen die obigen Ausführungen, dass Lohnvergleiche bereits gezielt und regelmässig durchgeführt werden, sei dies mit anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden oder mit spezifischen Berufsbildern, wozu auch die Betrachtung der Privatwirtschaft gehört. Diese Vergleichsstrategie hat sich bewährt.

Um als Arbeitgeber dem Fachkräftemangel aktiv, gesamtstrategisch und insbesondere zeitgerecht zu begegnen, hat der Regierungsrat das Projekt «Arbeitgeberattraktivität steigern» lanciert. Dieses umfasst auch Massnahmen wie das oben aufgeführte Lohnmassnahmenpaket. Die Vorlage an den Grossen Rat ist für Frühjahr 2025 vorgesehen.

Eine umfassende Analyse – wie sie die vorliegende Motion fordert – würde den eingeschlagenen partizipativen und auch von den Sozialpartnern geschätzten Weg im Projekt «Arbeitgeberattraktivität steigern» ohne Notwendigkeit durchbrechen, zeitlich stark verzögern und grosse finanzielle und personelle Ressourcen binden.

10. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Nicola Goepfert und Konsorten betreffend «Durchführung einer Lohnanalyse für Kantonsangestellte» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin