



Aarau, 13. März 2023  
GV 2022 – 2025 / 86

## Beantwortung einer Anfrage

### Leona Klopfenstein (SP), Lohn Differenzen zwischen den Geschlechtern beim städtischen Personal

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Februar 2023 hat Einwohnerrätin Leona Klopfenstein eine Anfrage betreffend "Lohn Differenzen zwischen den Geschlechtern beim städtischen Personal" eingereicht.

Die Anfrage kann wie folgt beantwortet werden:

*Frage 1: Was sind massgebende Kriterien für die Einstufung der Funktionen in die Lohnbänder? Detaillierte Informationen zu Rollen, Profile, Verantwortlichkeiten.*

Antwort: Der Stadtrat legt aufgrund folgender Kriterien die Einstufung einer Funktion in ein Lohnband fest: Aufgaben und Arbeitsbereiche / Besondere Anforderungen / notwendige Berufs- und Fachausbildung / notwendige Berufserfahrung und Spezialkenntnisse. Bei Führungsfunktionen sind zudem folgende Kriterien massgebend: Führungsbereich / Verantwortung/Einflussnahme / notwendige Berufs- und Führungserfahrung.

*Frage 2: Ich bitte um detaillierte Begründung, wann welche Funktion in welchem Lohnband eingestuft wird, sofern die Funktion gemäss Stellenstruktur in mehreren Lohnbändern eingestuft werden kann.*

Antwort: Ist für eine Funktion (zum Beispiel "administrative Sachbearbeitung") die Einstufung in verschiedene Lohnbänder möglich, so wird die Einstufung aufgrund der Anforderungen an die Stelle bezüglich Ausbildung, Komplexität des Aufgabengebietes und zu übernehmender Verantwortung vorgenommen.

In einzelnen Funktionen mit jeweils vielen Mitarbeitenden und einem Aufgabengebiet mit Variationsmöglichkeiten (zum Beispiel Mitarbeiterin Pflege) erfolgt die Einstufung nicht aufgrund der Anforderungen an die Stelle, sondern die Mitarbeiterin wird aufgrund ihrer Kompetenzen und ihrer Berufserfahrung eingestuft. Mit zunehmender und umfassenderer Berufserfahrung ist eine Mitarbeiterin in der Lage, ein breiteres Aufgabengebiet und mehr Verantwortung zu übernehmen sowie selbständiger zu arbeiten als eine Berufseinsteigerin. Sie kann somit das Aufgabengebiet und die Verantwortung einer höher eingestuften Stelle übernehmen. Massgebend sind hier, im Gegensatz zum oben genannten Beispiel der administrativen Sachbearbeitung, die Kompetenzen der Mitarbeiterin, nicht die Anforderungen an die Stelle.



*Frage 3: Wer definiert die Komplexität der Aufgabenstellungen der Mitarbeitenden bei der Einstufung in die Lohnbänder? Wie wird gewährleistet, dass diese regelmässig überprüft wird?*

Antwort: Bei Neuanstellungen werden Aufgabengebiet, Verantwortung, Kompetenz der Funktion und Anforderungen an die Funktion im Rahmen der Rekrutierung von der Anstellungsinstanz festgelegt, beschrieben und mit dem Personalwesen besprochen. Dies dient sowohl als Grundlage für die Selektion der Bewerbungen und die Rekrutierung von geeigneten neuen Mitarbeitenden als auch zur Festlegung des Lohnes.

Stellenbeschriebe (und damit auch die Einreihung in ein Lohnband) werden jährlich im Rahmen der Jahresgespräche von den Vorgesetzten überprüft.

*Frage 4: Welchen Einfluss hat die Ausbildung sowie die Berufserfahrung bei der Einstufung der Mitarbeitenden in den Lohnbändern?*

Antwort: Bei der Festlegung des Lohns innerhalb des Lohnbandes sind insbesondere zu berücksichtigen: Alter, erwartete Leistung, Erfahrung (§ 54 Personalverordnung). Die entsprechende Ausbildung wird aufgrund der Anforderungen der Funktion an die Ausbildung vorausgesetzt.

*Frage 5: Wie wirken sich Aus- und Weiterbildungen auf die Einstufung innerhalb des Lohnbandes aus? Inwiefern gibt es Möglichkeiten aufgrund einer Aus- oder Weiterbildung in das nächsthöhere Lohnband aufzusteigen, sofern die Funktion in mehreren Lohnbändern eingestuft werden kann?*

Antwort: Für die Festlegung des Lohnbandes sind in erster Linie die Anforderungen an die Ausbildung, die Komplexität des Aufgabengebietes und die zu übernehmender Verantwortung massgebend. Wenn eine Aus- oder Weiterbildung dazu führt, dass eine Mitarbeiterin zusätzliche Aufgaben oder mehr Verantwortung übernehmen kann, so kann dies Einfluss auf die Einstufung haben. Keinen Einfluss auf die Einstufung haben Aus- oder Weiterbildungen, die der Sicherung der Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung dienen.

*Frage 6: Wie gross ist der Verhandlungsspielraum bei der Einordnung innerhalb des Lohnbandes?*

Antwort: Die Festlegung des Lohnes innerhalb eines Lohnbandes wird unter Berücksichtigung von Erfahrung, erwarteter Leistung und des Alters vorgenommen (§ 54 der Personalverordnung vom 9. Juli 2018, Stand 1. Februar 2021). Der Verhandlungsspielraum liegt im Rahmen des internen und externen Quervergleichs der Funktion.



*Frage 7: Inwiefern werden ehrenamtliche Engagements und Familienarbeit bei der Einstufung innerhalb des Lohnbandes berücksichtigt? Falls dies bisher nicht der Fall ist, bitte um Begründung.*

Antwort: Ehrenamtliche Engagements, Familienarbeit wie auch Lebenserfahrung werden soweit für die Einstufung innerhalb des Lohnbandes berücksichtigt, wie sie die Erfahrung oder die zu erwartende Leistung beeinflussen.

*Frage 8: In welcher Kompetenz liegt die Entscheidung über die Einstufung der Mitarbeitenden? Falls diese Entscheidung nicht in der Kompetenz der Anstellinstanz liegt, weshalb ist das so und wie kann dadurch sichergestellt werden, dass die Komplexität der Aufgabenstellungen der Mitarbeitenden bei der Einstufung berücksichtigt werden?*

Antwort: Gemäss § 43 Personalreglement legt die Anstellungsinstanz zusammen mit dem Personalwesen den Anfangslohn im Rahmen des massgebenden Lohnbandes fest. Das Personalwesen stellt dazu interne und externe Lohnvergleiche an, um die Lohnfairness über die einzelnen Abteilungen hinaus zu gewährleisten.

*Frage 9: Inwiefern rechtfertigt der Stadtrat den tiefen Frauenanteil bei den Abteilungsleitungen. Wie wird sichergestellt, dass bei zukünftigen Vakanzen Frauen berücksichtigt werden?*

Antwort: Die Nachfolge der beiden Abteilungsleitungen Finanzen und Steuern sowie Soziale Dienste konnte intern durch die bisherigen Stellvertretungen sichergestellt werden. Auf die Ausschreibung der Abteilungsleitung Stadtkanzlei ist nur eine einzige Bewerbung von einer Frau eingegangen, welche die Anforderungen in keiner Weise erfüllte. So sind aktuell auf der höchsten Führungsebene nebst der Abteilungsleitung Kultur nur die beiden Präsidialstabsstellen ICT und Personalwesen durch Frauen besetzt. Der Frauenanteil liegt damit mit rund 27 % im Durchschnitt vom Management in schweizerischen Unternehmen. Anders sieht es auf der zweithöchsten Führungsebene, den Sektionsleitungen aus, der Frauenanteil beträgt dort 43 %.

Frauen haben bei Stellenbesetzungen grundsätzlich dieselben Chancen wie Männer. Es ist jedoch die deutliche Tendenz feststellbar, dass auf Stellenausschreibungen von Führungs- und Projektleitungsfunktionen mit qualifizierten Aufgabengebieten nur wenige Bewerbungen von Frauen eingehen. So konnten in den letzten Jahren mehrere Sektionsleitungs- und Projektleitungsstellen aufgrund von mangelnden Bewerbungen nicht mit Frauen besetzt werden.

*Frage 10: Ich bitte den Stadtrat um Ausführung von möglichen Massnahmen um den nicht erklärbaren Lohnunterschied innerhalb der Stadtverwaltung zwischen Frauen und Männern zu senken, um sich dem Wert der Stadt Zürich und dem Kanton Basel-Stadt anzunähern.*

Antwort: Das vom Bund anerkannte und bewährte Modell Logib wird zur Überprüfung der Lohngleichheit im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes angewendet.



Mit Logib können allfällige systematische Lohndiskriminierungen in einem Unternehmen identifiziert werden. Bei sonst gleichen Bedingungen kann anhand dieser Methode ermittelt werden, welcher Teil der Lohndifferenz nicht durch objektive, lohnrelevante Faktoren geklärt werden kann.

Der Lohnvergleich wurde aufgrund folgender Daten durchgeführt:

- Personenbezogene Daten: Alter, Geschlecht, Dienstjahre und Ausbildung
- Funktionenbezogene Daten: Funktion (ausgeübter Beruf), Betriebliches Kompetenzniveau (Anforderungsniveau), Berufliche Stellung
- Daten zum Arbeitspensum und Lohn: Beschäftigungsgrad in Prozent oder Anzahl geleistete Stunden im Referenzmonat, Grundlohn, Zulagen, 13. Monatslohn, Sonderzahlungen, betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeit

Für den Lohnvergleich hat der Bund eine Toleranzschwelle von 5 % festgelegt. Damit wird dem potentiellen Einfluss weiterer Faktoren, die in der Analyse nicht berücksichtigt werden, Rechnung getragen.

So ist zum Beispiel zwingend die effektiv persönlich erworbene höchste Ausbildung der Mitarbeitenden zu erfassen und in den Vergleich einzubeziehen und nicht die für den ausgeübten Beruf relevante höchste Ausbildung. Ist zum Beispiel eine Frau mit einem Masterabschluss in Kunstvermittlung bei uns als Sachbearbeiterin tätig, so fliesst sie in den Vergleich gleichwohl als Mitarbeiterin mit Masterabschluss ein und wird somit die Lohngleichheit negativ beeinflussen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, gilt die Toleranzschwelle von 5 %. Der Bund geht damit davon aus, dass Ungleichheiten bis zu 5 % der Methode geschuldet sein können und keine effektive Lohnungleichheit ausweisen.

Der "Bericht des unabhängigen Wirtschaftsprüfers über die formelle Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse" vom 24. November 2021 weist aus, dass sie auf keine Sachverhalte gestossen sind, aus denen geschlossen werden müsste, dass die Lohngleichheitsanalyse der Einwohnergemeinde Aarau (inklusive der Abteilung Pflegeheime) für den Referenzmonat April 2021 während der Berichtsperiode vom 1. Juli 2020 bis 30. Juni 2021 nicht in allen Belangen den Anforderungen gemäss Art. 13d GIG und Art. 7 der Verordnung über die Überprüfung der Lohngleichheitsanalyse entspricht.

Das Ergebnis der Lohngleichheitsanalyse weist unter Berücksichtigung der personen- und arbeitsplatzbezogenen Merkmale eine unerklärte geschlechtsspezifische Lohndifferenz von 4.3 % aus. Der vorhandene Geschlechtseffekt liegt damit innerhalb der Toleranzgrenze von 5 % und kann, wie obenstehend dargelegt, der Methode geschuldet sein. Die Analyse muss nicht wiederholt werden, die Anforderungen des Bundes an die Lohngleichheit sind erfüllt.

Das Ergebnis auf betrieblicher Ebene, das heisst, die ausgewiesene unerklärte geschlechtsspezifische Lohndifferenz, macht keine Aussage bezüglich gruppenbezogener oder individueller Lohndiskriminierung. Eine vertiefte Analyse lässt das System Logib nicht zu. Die Personalleiterin findet folgende mögliche Erklärungsansätze für die Lohndifferenz:



- Aufgrund der Corona-Pandemie wurden im Monat März im Kultur- und Kongresshaus keine Bühnenhelfer und technische Aushilfen eingesetzt. Da keine Mitarbeiter dieser Berufsgruppe im April Lohnzahlungen erhielten, mussten sie aus dem Vergleich ausgeschlossen werden. Damit flossen die Daten einer Berufsgruppe mit ausschliesslich männlichen Mitarbeitenden im niedrigen Lohnbereich nicht in die Analyse mit ein.
- Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Schulhäuser und Kindergärten vermehrt gereinigt und desinfiziert. Um die festangestellten Mitarbeitenden zu entlasten, wurden zusätzliche Aushilfen (mehrheitlich Frauen) im niedrigen Lohnbereich angestellt.
- Vor allem im kulturellen Bereich (Stadtmuseum und Stadtbibliothek) arbeiten verhältnismässig viele Mitarbeitende mit hohen Bildungsabschlüssen in Tätigkeiten, welche diese Bildungsabschlüsse nicht erfordern. Die Entlohnung fällt daher tiefer aus, als wenn sie in Berufen arbeiten würden, in denen diese Bildungsabschlüsse gefordert sind. Arbeitet zum Beispiel eine Studentin im Masterstudium in der Sonntagsbibliothek als Aushilfe, so ist sie gemäss Lohnvergleichsanalyse deutlich unterbezahlt, da ihr abgeschlossenes Bachelorstudium für den Lohnvergleich massgebend ist. Im kulturellen Bereich arbeiten deutlich mehr Frauen als Männer mit hohen Bildungsabschlüssen in Aushilfstätigkeiten.
- Die langjährigen, älteren Mitarbeiter im Werkhof und die Standortleiter im Gebäudeunterhalt (alles Männer) verdienen im Vergleich zu den Berufsgruppen der Abteilung Pflegeheime (vorwiegend Frauen) tendenziell überdurchschnittlich. In den jährlich durchgeführten Lohnvergleichen mit dem System Perinnova zeigt sich, dass die Löhne der Abteilung Pflegeheime marktgerecht sind. Die Löhne der Standortleiter und der Mitarbeitenden des Werkhofes sind im Vergleich mit dem Markt (und eben auch im Vergleich zu den Berufsgruppen in der Pflege) tendenziell eher hoch. Da die Löhne der Abteilung Pflegeheime marktgerecht und für die Taxen relevant sind, können sie nicht einfach erhöht werden.

Obwohl der Aufwand für die Durchführung der Lohnvergleichsanalyse (Einstufung jedes einzelnen Mitarbeiters und jeder einzelnen Mitarbeiterin bezüglich Funktion, Anforderungsniveau und beruflicher Stellung, sowie Erheben des aktuellen höchsten Ausbildungsniveaus, Erfassen aller Daten im System Logib und Durchführen der Auswertung) gross ist, beschloss der Stadtrat, die Lohnvergleichsanalyse im Jahr 2023 auf freiwilliger Basis noch einmal durchzuführen.

Aufgrund des Wegfalls von Einflüssen aus der Zeit der Pandemie und der getroffenen Massnahmen wie der differenzierten Lohnentwicklung im Jahr 2021, geht der Stadtrat davon aus, dass die unerklärte Lohndifferenz bei der erneuten Durchführung deutlich tiefer ausfallen wird.

*Zusätzlich bitte ich den Stadtrat um eine Tabellarische Auflistung aller Mitarbeitenden nach Funktion, Alter, Geschlecht, Pensum und Lohnband nach Abteilung aufgeschlüsselt nach Sektion*

Antwort: Die Auflistung aller Mitarbeitenden nach den geforderten Aufschlüsselungen würden Rückschlüsse auf die Löhne von einzelnen Mitarbeitenden zulassen und können daher nicht zur Verfügung gestellt werden.



Da im Rahmen der Lohnvergleichsanalyse alle Löhne von einem unabhängigen Revisor geprüft wurden, kann davon ausgegangen werden, dass durch eine solche Auflistung - ausser eben die Rückschlüsse auf konkrete Löhne von Mitarbeitenden - keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden könnten.

Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker  
Stadtpräsident

Stefan Berner  
Vize-Stadtschreiber

Die Beantwortung dieser Anfrage verursachte Kosten von 1'275 Franken.