

Beschluss Nr. 475/2025

Schwyz, 17. Juni 2025 / ju

Motion M 1/25: Stellenplan ins Parlament!

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 28. Januar 2025 hat Kantonsrat Manuel Mächler folgende Motion eingereicht:

«Weil auch die Medien merken, dass die Stellenauswüchse des Regierungsrates neben hohen Kosten für den Steuerzahler auch einen volkswirtschaftlichen Schaden anrichten, ersucht die SVP erneut das Parlament und allem voran die bürgerlichen Parteien, etwas dagegen zu unternehmen.

In den vergangenen Jahren hat sich die politische Beeinflussbarkeit der Legislative des Aufgaben- und Finanzplans als Folge des Globalbudget-Systems immer wieder als unbefriedigend erwiesen. Besonders kritisch ist die Genehmigung des Stellenplans zu betrachten, bei der der Legislative keinerlei Mitspracherecht eingeräumt wird. Dies erscheint umso problematischer, als die kantonale Verwaltung stetig wächst. So wurden für den Finanzplan 2024 im Jahr 2021 noch 1.646,4 Vollzeitstellen vorgesehen, während der konkrete Voranschlag für 2024 bereits 1.744,8 genehmigte Vollzeitstellen umfasste.

Für das Jahr 2025 wurden weitere 36,3 neue Vollzeitstellen genehmigt und geschaffen. Zwar lässt sich ein Teil dieser neuen Stellen durch zusätzliche Aufgaben oder das wachsende Bevölkerungsaufkommen rechtfertigen, dennoch sehen die Motionäre dringenden Handlungsbedarf: Die politische Mitwirkung und der Einfluss der Legislative müssen deutlich gestärkt werden.

Mit dieser Motion fordern wir daher, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreitet, die es der Legislative ermöglicht, zu einem geeigneten Zeitpunkt innerhalb oder vor der Budgetphase den Stellenplan zu genehmigen und, falls erforderlich, nach Amt spezifische Anpassungen vorzunehmen bzw. Vorgaben zu machen.

Begründung:

- *Demokratische Kontrolle stärken: Die Verwaltungsausgaben sind ein zentraler Bestandteil des kantonalen Haushalts. Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Legislative das Budget*

zwar bewilligt, jedoch keine direkte Kontrolle über den Stellenplan hat. Dies untergräbt die demokratische Legitimation der Personalplanung

- *Verwaltungswachstum kritisch begleiten: Das kontinuierliche Wachstum des Stellenbestands erfordert eine klare politische Steuerung. Ein automatischer Anstieg der Personalressourcen ohne ausdrückliche Zustimmung des Parlaments birgt das Risiko einer schleichenden Ausweitung der Verwaltung*
- *Effizienz und Prioritätensetzung gewährleisten: Eine gezielte parlamentarische Debatte über den Stellenplan stellt sicher, dass neue Stellen tatsächlich notwendig und wirtschaftlich sinnvoll sind. Gleichzeitig können ineffiziente Strukturen identifiziert und Prioritäten klarer definiert werden*
- *Transparenz erhöhen: Die Kantonsverwaltung muss der Legislative umfassend darlegen, welche Stellen geschaffen oder gestrichen werden und welche langfristigen finanziellen Verpflichtungen daraus resultieren. Dies stärkt die Nachvollziehbarkeit und verhindert intransparente Personalaufstockungen*
- *Finanzielle Steuerung verbessern: Ein genehmigungspflichtiger Stellenplan ermöglicht eine vorausschauendere Haushaltsplanung und stellt sicher, dass neue Stellen nicht geschaffen werden, ohne die langfristigen finanziellen Auswirkungen für den Kanton sorgfältig zu prüfen*

Mit der Umsetzung dieser Motion wird sichergestellt, dass der Kantonsrat seine Rolle als oberstes politisches Organ wahrnehmen kann und eine ausgewogene, transparente und kontrollierte Personalentwicklung in der Verwaltung gewährleistet ist.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage und staatspolitische Aspekte

Seit der Einführung von Globalbudget und Leistungsaufträgen wird der Kanton Schwyz nach den Grundsätzen der sogenannten wirkungsorientierten Verwaltungsführung geführt. Dabei soll die strategische Führung auf der politischen Ebene gestärkt und die Art und Weise, wie die Leistungen erbracht werden, an die Exekutive delegiert werden. Mit anderen Worten soll die Politik das «Was» bestimmen. Die Exekutive soll dagegen die Verantwortung für das «Wie» übernehmen. Dabei kommen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Anwendung, die sorgfältig aufeinander abgestimmt sind. Ganz zentral ist dabei die finanzielle Steuerung. Dem Kantonsrat kommt dementsprechend die Kompetenz zu, den Voranschlag zu beschliessen, in dem namentlich die Leistungen des Kantons umschrieben und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr festgelegt werden (vgl. § 12 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 [FHG, SRSZ 144.110]). Der Kantonsrat bestimmt damit über die finanziellen Mittel, die der Verwaltung zur Verfügung stehen. Hingegen kann der Kantonsrat nicht unmittelbar auf den Stellenbestand Einfluss nehmen. Der kantonale Stellenplan nach § 4 des Personal- und Besoldungsgesetzes vom 26. Juni 1991 (PG, SRSZ 145.110) wird grundsätzlich vom Regierungsrat erlassen. Er wird nach den Vorgaben des Regierungsrates ausgestaltet und geführt. Im Rahmen des ordentlichen Planungsverfahrens haben die Departemente gegenüber dem Vorjahr zusätzlich zu schaffende unbefristete Stellen zu beantragen und zu begründen.

Die zentrale Stellenbewirtschaftung erfolgt heute somit durch den Regierungsrat und ohne direkte Mitbestimmungsmöglichkeit des Parlaments, wie dies auch in der überwiegenden Mehrzahl der Kantone der Fall ist. Das Verfahren zur Stellenbewilligung stellt sicher, dass Stellen nur im Rahmen der vom Kantonsrat mit dem Voranschlag bewilligten Mittel geschaffen werden können. Der Regierungsrat verfügt dabei über die nötige Sachnähe, um die Notwendigkeit der verlangten Stellen beurteilen zu können. Ein Stellenetat kann dabei nicht als rein rechnerische Grösse bewirtschaftet werden. Es sind diejenigen Stellen zu bewilligen, die für die Erfüllung der Aufgaben nötig sind. Werden Stellen nicht bewilligt oder gar gestrichen, muss dies damit verbunden sein,

dass im entsprechenden Umfang Aufgaben nicht mehr oder anderweitig erfüllt werden. Die Steuerung beruht darauf, dass die Erfüllung der Aufgaben und die dafür bereit gestellten Mittel gesamthaft beurteilt werden.

Aus Sicht des Regierungsrates hat sich dieses System bewährt, zumal er über die nötige Sachnähe verfügt, um die Notwendigkeit der für die Aufgabenerfüllung verlangten Stellen beurteilen zu können. Das System steht auch in Einklang mit der verfassungsmässigen Aufgabenteilung, wonach der Regierungsrat als Exekutivorgan verantwortlich ist für die Steuerung auf operativer und betrieblicher Ebene und die kantonale Verwaltung führt und beaufsichtigt (vgl. § 58 Bst. e der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 [KV, SRSZ 100.100]), wohingegen der Kantonsrat die politisch-strategischen Entscheidungen zu treffen hat. Der Regierungsrat ist auch der Auffassung, dass eine Bewilligung von Personalstellen durch den Kantonsrat, seine Kompetenz, im Rahmen des Voranschlags Stellen zu schaffen, in unzulässiger Weise einschränken würde. Die Erfüllung seines verfassungsmässigen Auftrags, die Verwaltung zu leiten und für eine wirksame und wirtschaftliche Organisation und Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben zu sorgen, wäre damit in Frage gestellt.

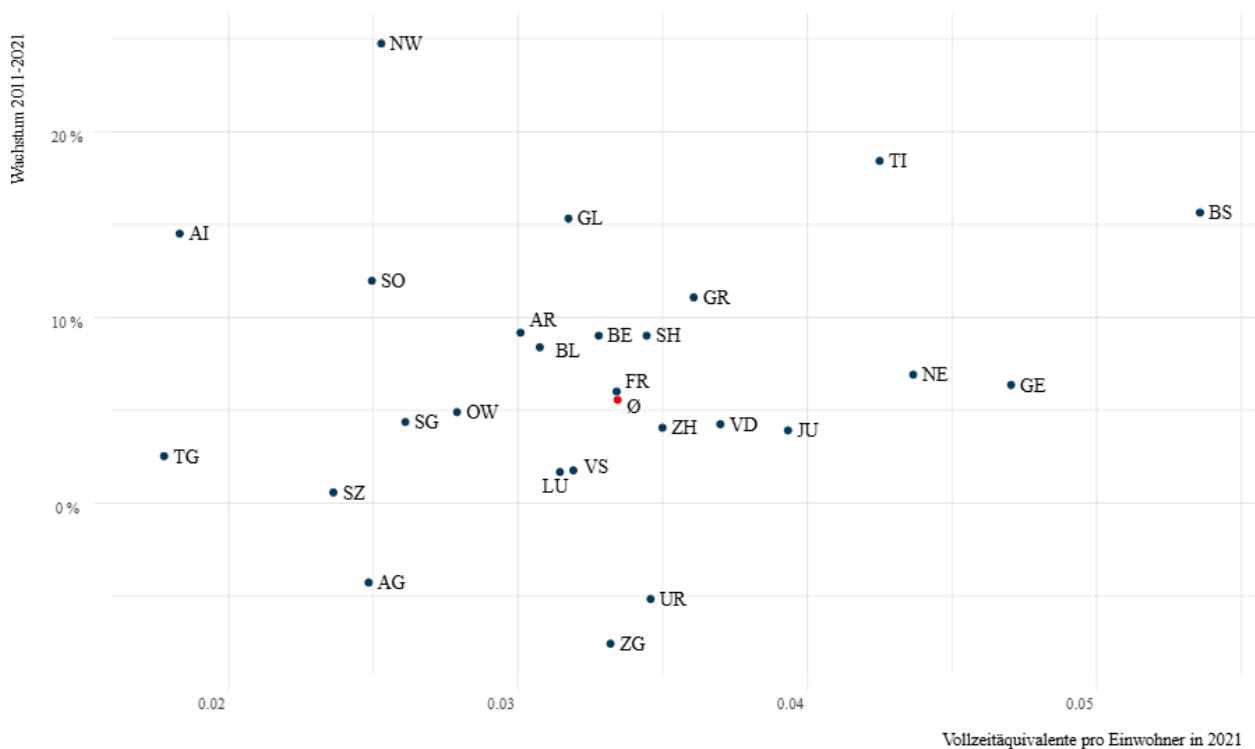
2.2 Treiber und Umfeld der Stellenplanung

Entsprechend der Formulierung des vorliegenden Vorstosses wird seitens des Motionärs wohl unterschätzt, welche prägende Rolle der Stellenetat in der Planung sowie Umsetzung der verschiedenen öffentlichen Aufgaben einnimmt. Jede Reduktion, Justierung oder Erweiterung der staatlichen Tätigkeiten und jede neue Aufgabe sowie das generelle Mengen- bzw. Bevölkerungswachstum haben Einfluss auf die personellen Ressourcen und müssen inhaltlich, politisch und finanziell beurteilt werden. Diese stellt hohe Ansprüche an die Beurteilung und bedingt eine intensive Auseinandersetzung mit staatspolitischen Prinzipien, der öffentlichen Leistungserbringung und der Materie im Allgemeinen, was in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegt. Der Regierungsrat betrachtet entsprechend die Stellenplanung sowie die zugehörigen Entwicklungen genaustens und erachtet den Ausbau der Stellenplanung in den vergangenen Jahren zwar als notwendig, aber ebenfalls mit einer gewissen Besorgnis.

Als prägender Faktor des Stellenbedarfs ist dabei in den vergangenen Jahren das reine Mengen- oder Bevölkerungswachstum eher in den Hintergrund getreten. Eine gleichbleibende Aufgabe kann in höherer Skala vielfach durch technische oder digitale Unterstützung abgedeckt werden. Treiber der Stellenplanung sind insbesondere stetig zunehmende bundesrechtliche Vorgaben, komplexere Fälle, höhere Ansprüche seitens der Bürger und ein dynamischeres Umfeld. Die Verwaltungstätigkeit ist in den vergangenen Jahrzehnten unbestritten komplexer geworden. Die Tätigkeiten sind vernetzter und auch die übergeordneten Vorlagen sind im Umfang und der Komplexität anspruchsvoller geworden. Ebenso werden häufiger Rechtsmittel ergriffen, was – neben einem direkten, vermehrten Aufwand in der Bearbeitung – auch die Anforderungen an bestehende Prozesse erhöht. Ebenso von besonderer Relevanz sind politische Forderungen und neue Aufgaben, welche den Aufwand der Verwaltung antreiben. Exemplarisch zeigt sich dies in den parlamentarischen Vorstössen, die nicht nur auf Bundesebene stark angestiegen sind. Auch im Kanton Schwyz hat sich die Anzahl parlamentarischer Vorstösse von durchschnittlich 86 in den Jahren 2012 bis 2020 um fast ein Viertel, auf durchschnittlich 105 in den Jahren 2021 bis 2024 erhöht. Dabei ist der Treiber nicht unbedingt die nicht zu unterschätzende effektive Ausarbeitung und Beantwortung der Vorstösse, sondern insbesondere die Umsetzung erheblich erklärter Vorstösse. Die grosse Mehrheit der Vorstösse ist mit Begehrlichkeiten und Verbesserungswünschen verbunden, was auch durchaus deren Sinn und Zweck ist, jedoch zwangsweise den Aufgabenbereich der kantonalen Verwaltung erweitert oder komplexer gestaltet.

Unbesehen der obigen Ausführungen muss auch festgehalten werden, dass der Kanton Schwyz seine Hausaufgaben zum Erhalt einer schlanken, leistungsfähigen Verwaltung gemacht hat und weiterhin macht. Das Stellenwachstum des Kantons befindet sich im interkantonalen Vergleich

auf tiefem Niveau und auch der Stellenbestand im Verhältnis zu den Einwohnern ist niedrig. Das zeigt sich deutlich im Bericht «Staatliche und staatsnahe Beschäftigung in der Schweiz: Neuer Bericht 2024» (https://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/public_employment_2024.html) des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern (IWP). Schwyz hat (Kanton und Gemeindeausgaben konsolidiert) die tiefsten Personalausgaben pro Einwohner (vgl. Bericht Ziffer 5). Ebenso wies der Kanton mit 0.6 % Wachstum der Vollzeitäquivalente von 2011 bis 2021 ein ausgesprochen tiefes, deutlich unterdurchschnittliches Wachstum auf. Die nachfolgende Darstellung (Ziffer 6.1, Abbildung 13 des IWP-Berichts) belegt dies offensichtlich.



2.3 Aspekte der kantonalen Stellenplanung

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Motion lohnt sich auch ein Blick auf die spezifisch gerügte Stellenplanung 2025 und die zugehörigen verwaltungsinternen Prozesse. Die vorgesehenen zusätzlichen Stellen von 36.3 Vollzeitstellen (FTE) erscheinen prima vista hoch. Die Kernverwaltung weist jedoch lediglich ein Wachstum von 1.2 % (15.7 FTE) auf. In den Schulen, welche hauptsächlich bedarfsorientiert alimentiert werden müssen, ist ein Wachstum von 4.4 % (18.0 FTE) zu verzeichnen und bei den Gerichten 8.1 % (2.6 FTE). Im Bereich der Kernverwaltung, welcher durch den Regierungsrat abschliessend steuerbar ist, ist somit das geringste Wachstum zu verzeichnen. Bei den Gerichten, mit dem prozentual höchsten Wachstum, ist der Kantonsrat für die Alimentierung zuständig.

Diese tiefen prozentualen Werte für die Kernverwaltung belegen die grossen Anstrengungen des Regierungsrates, das Stellenwachstum zu begrenzen. Im Prozess der Stellenplanung 2025 hat der Regierungsrat in drei Runden die gesamten Stellenanträge der Kernverwaltung (Departemente und Staatskanzlei), Schulen und Gerichte um rund einen Drittel gesenkt. Den Anträgen der Kernverwaltung wurde nur zur Hälfte stattgegeben. Dies ist insbesondere hervorzuheben, da im Rahmen der departementsinternen Konsolidierung – bevor die Anträge an den Regierungsrat gelangen – erfahrungsgemäss bereits rund 70–80 % der Anträge zurückgestellt werden. In der

Summe wurde somit nur jede zehnte FTE aufgebaut, welche von den verschiedenen Verwaltungseinheiten für notwendig oder wünschbar erachtet wurden. Das ist für alle Beteiligten ein harter und intensiver, aber notwendiger Prozess.

Der Regierungsrat ist auch bestrebt, diesen Prozess weiterzuführen. So hat er bereits in den jährlichen Weisungen zur Stellenplanung – welche jeweils auch der Staatswirtschaftskommission zur Verfügung gestellt werden – festgehalten, dass für das Jahr 2026 in der Kernverwaltung maximal ein Wachstum von 1 % genehmigt werden kann. Damit wird der tiefe Ausbau von 2025 im Vergleich zusätzlich begrenzt.

Dabei ist ein Stellenwachstum nicht per se eine schlechte Entwicklung. Neue Aufgaben werden von den Bürgern oder vom Parlament gewünscht und sind schlichtweg umzusetzen bzw. die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ebenso ist der Gesamtnutzen für den Kanton zu beurteilen. Wenn beispielsweise für digitale Optimierungen oder den Betrieb der technischen Lösungen eine zusätzliche Stelle notwendig wird und dadurch zehntausende Bürger von einem besseren, schnelleren oder effizienteren Prozess profitieren, lohnt sich dies über den ganzen Kanton gesehen.

2.4 Friktionen parlamentarischer Stellenplanung

Der Regierungsrat sieht es als nicht realistisch an, dass im Parlament der Prozess der Stellenplanung zielführend umgesetzt werden kann. Wie vorangehend beschrieben, findet jährlich eine intensive Auseinandersetzung mit den anstehenden Aufgaben, Herausforderungen, Projekten und dem Bedarf an zusätzlichen Ressourcen statt. Dies ist aus Sicht des Regierungsrates weder zeitlich noch von der Intensität her für ein Milizparlament zu stemmen. Dies unbesehen dessen, dass die Exekutive basierend auf ihrer ausführenden Funktion über ein detaillierteres Gesamtbild der staatlichen Tätigkeit verfügt, wäre das auch zeitlich mit hohen Herausforderungen verbunden. In der kantonalen Verwaltung startet der Prozess der Stellenplanung jeweils im ersten Quartal des Vorjahres, da dies ein entscheidender Faktor in der Planung und Budgetierung darstellt. Um einen ordentlichen parlamentarischen Prozess zu ermöglichen, müsste eine Stellenplanung im Parlament wohl rund vier bis fünf Monate früher starten. Dies würde – plakativ formuliert – bedeuten, dass sich das Parlament bereits mit der Stellenplanung des übernächsten Jahres beschäftigen müsste, bevor es überhaupt das Budget für das kommende Jahr verabschiedet hat. Dies würde keine zeitgerechte Handhabung der dynamischen Entwicklung der heutigen Zeit erlauben, wo doch schon der jetzige Prozess zeitlich eher an eine Grenze stösst. Dabei ist ganz zu schweigen vom Krisenfall, bei dem in kurzer Zeit personelle Kapazitäten geschaffen werden müssen, wie dies beispielsweise in der Corona-Pandemie der Fall war.

Ebenso ist bei einem parlamentarischen Prozess der wichtige Aspekt der Anreize zu beachten. Einerseits hätte der Regierungsrat kaum mehr Anreize, die Stellenbedürfnisse innerhalb der Departemente zu kanalisieren oder zu konsolidieren. Andererseits hätten auch die Verwaltungseinheiten kaum einen Anreiz, sich zurückzuhalten. Das Parlament würde sich mit einer Vielzahl von Stellenbegehren konfrontiert sehen. Ebenso könnten besser vernetzte Ämter übermässig profitieren oder gar ihre aktuellen Ressourcen für eine verstärkte Lobby-Arbeit einsetzen, was absolut unproduktiv wäre, aber allenfalls mit mehr Stellen belohnt würde.

Aus der Sicht des Regierungsrates besteht weiter die Gefahr einer Übersteuerung, wenn der Kantonsrat im Voranschlag sowohl die finanziellen Mittel bewilligt, nach denen sich auch der Personalaufwand richten muss, wie auch den genauen Stellenetat festlegen würde. Die Einführung einer Genehmigungspflicht des kantonalen Stellenplans durch den Kantonsrat würde auch zu einer unerwünschten «Verpolitisierung» der Ausstattung der einzelnen Ämter mit personellen Ressourcen zur Erfüllung der gesetzlichen Aufträge führen. Wie oben erwähnt, muss der Regierungsrat im Planungsprozess laufend die Anträge für neue Stellen in Einklang mit den finanziellen Rahmen-

bedingungen bringen. Diese Abwägung darf nicht rein rechnerisch erfolgen, sondern es gilt sorgfältig abzuwägen, welche Stellen für die Erfüllung einer Aufgabe nötig sind und wo demgegenüber gegebenenfalls Kürzungen bei gleichzeitigem Aufgabenabbau angezeigt sind. Im geltenden Steuerungssystem ist es deshalb stufengerecht, die Steuerung des Stellenbestandes durch den Regierungsrat vornehmen zu lassen.

2.5 Argumente der Motion

Der Motionär führt fünf Aspekte auf, weshalb die Stellenplanung durch das Parlament sinnvoller erscheint. Der Regierungsrat beurteilt diese Aspekte durchwegs anders.

Demokratische Kontrolle

Der Motionär führt an, dass die Stellenplanung durch den Regierungsrat der demokratischen Legitimation entbehrt. Der Regierungsrat wird wie der Kantonsrat von der Gesamtbevölkerung gewählt und ist daher gleichermassen demokratisch legitimiert. Im Rahmen der Gewaltenteilung ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons, währenddem der Kantonsrat die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde ist.

Verwaltungswachstum kritisch begleiten

Der Motionär sieht die kritische Begleitung des Parlaments als zentral an, damit keine schleichende Ausweitung der Verwaltung stattfindet. Wie vorliegend dargelegt, begleitet der Regierungsrat die Stellenplanung bereits ausgesprochen eng und kritisch. Zentral zur Beschränkung des Stellenwachstums ist der parlamentarische Verzicht auf die Schaffung neuer Aufgaben sowie der Formulierung zusätzlicher Auflagen bei bestehenden Aufgaben.

Effizienz und Prioritätensetzung

Der Motionär argumentiert, dass eine gezielte parlamentarische Debatte die Effizienz und die Prioritätensetzung unterstützt. Ob bei einer hohen Anzahl an Stellenbegehren eine gezielte parlamentarische Debatte effizient geführt werden kann, scheint aus Sicht des Regierungsrates doch offen. Ebenso ist der Prioritätensetzung kaum gedient, wenn der Regierungsrat von seiner verfassungsmässigen Exekutivfunktion enthoben wird und keine Schwergewichte mehr bilden kann.

Transparenz

Der Motionär bemängelt die Berichterstattung zur Stellenplanung als intransparent. Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) werden die geplanten Stellen jeweils transparent dargestellt und sowieso in die finanzielle Planung eingerechnet. Beispielsweise im AFP 2025–2028 findet sich die Übersicht über die Departemente auf Seite 10 und bei den jeweiligen Kapiteln zu den Departementen werden die Entwicklungen auf Stufe Verwaltungseinheiten dargelegt sowie kommentiert. Zudem steht es der Staatswirtschaftskommission im Rahmen der Vorberatung des AFP oder des Jahresberichts jederzeit frei, die Stellenplanung kritisch zu diskutieren, was auch regelmässig stattfindet.

Finanzielle Steuerung verbessern

Der Motionär führt ebenfalls an, dass ein genehmigungspflichtiger Stellenplan eine «vorausschauendere Haushaltsplanung» ermögliche. Die Stellenplanung fliesst vollständig in die erwarteten Personalkosten ein, die finanziellen Auswirkungen sind bekannt. Im Rahmen der jährlich nachgeführten Langfristperspektive werden zudem auch die finanziellen Entwicklungen basierend auf übergeordneten Trends abgeschätzt. Der Regierungsrat erachtet es ebenfalls als zentral, dass der Kantonsrat die Staatsfinanzen vollständig steuern kann. Diese Möglichkeit besteht aber bereits. Eine verbesserte Steuerung ergibt sich indes nicht durch einen genehmigungspflichtigen Stellenplan.

2.6 Fazit

Der Regierungsrat ist der klaren Ansicht, dass aus obigen Gründen die Stellenplanung weiterhin bei der Exekutive anzusiedeln ist. Der Kantonsrat verfügt via den Budgetprozess über alle Möglichkeiten, den Staatshaushalt stufengerecht zu steuern. Eine Stellenplanung im Parlament – insbesondere pro Verwaltungseinheit – läuft Gefahr, ineffizient und nicht bedarfsgerecht zu erfolgen. Mit allem Respekt vor dem Kantonsrat als gesetzgebende und damit oberste aufsichtsführende Behörde sieht das Schweizer System aus gutem Grund eine Exekutive vor, welche sich sachgerecht und im Detail mit dem «Wie» bzw. der Leistungserbringung auseinandersetzt. Der Regierungsrat sieht die vorliegende Motion als unzweckmässigen Eingriff in die Zuständigkeit der Exekutive, welche – wie der interkantonale Vergleich zeigt – ohne Not erfolgen würde. Obwohl aus politischer Warte betrachtet eine parlamentarische Stellenplanung für den Regierungsrat unter Umständen der einfachere Weg wäre, würde dies seinem Anspruch an eine bedarfsgerechte und effiziente öffentliche Leistungserbringung nicht gerecht und würde seines Erachtens dem Kanton als Ganzes nicht dienen. Die Motion ist deshalb nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 1/25 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Finanzen; Personalamt.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber