

Schwyz, 2. Juni 2026

Einzelinitiative EI 2/25: Verwaltungswachstum bremsen

Bericht und Antrag

1 Wortlaut der Einzelinitiative

Am 17. Dezember 2025 haben Kantonsrat Dr. Alexander Lacher und 53 Mitunterzeichner folgende Einzelinitiative eingereicht:

«Der Stellenzuwachs der Verwaltung ist über die Jahre gesehen gemessen an der Bevölkerungsentwicklung überproportional. Die Folgen dieses Wachstums sind erheblich: Einerseits steigen die direkten Personalkosten. Andererseits erhöht dies indirekt die Staatsquote durch zusätzliche Verwaltungstätigkeiten. Diese Entwicklung ist umso bedenklicher, als dass eine Effizienzsteigerung durch die Digitalisierung auch in der Verwaltung zu erwarten wäre. Auch der Regierungsrat ortet in seiner Strategie "Digitale Verwaltung 2032" diesbezügliche Effizienzpotenziale. Vor diesem Hintergrund fordern wir mit der vorliegenden Einzelinitiative folgende Ergänzung des Personal- und Besoldungsgesetzes (PG, SRSZ 145.110)

§ 4a (neu):

Stellenbegrenzung

¹ *Die Anzahl Vollzeiteneinheiten von Mitarbeitern des Kantons in Verwaltung, Anstalten und Gerichten darf mittelfristig höchstens gleich stark wachsen wie die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Schwyz.*

² *Verordnung legt die Berechnungsgrundlagen fest und berücksichtigt dabei insbesondere die Auslagerung, die Übernahme und den Wegfall von Aufgaben. Die Verordnung enthält Regelungen, um die Umgehung des Grundsatzes gemäss Abs. 1 zu verhindern.*

³ *Ausnahmen vom Grundsatz gemäss Abs. 1 sind zulässig, wenn sie durch den Regierungsrat beschlossen und vom Kantonsrat genehmigt werden. Sie sind zu befristen.»*

2 Erwägungen

2.1 Formelles

Nach § 63 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) wird die Einzelinitiative einer Kommission überwiesen. Die Ratsleitung des Kantonsrates hat an ihrer Sitzung vom 17. Dezember 2025 die Einzelinitiative EI 2/25 der Staatswirtschaftskommission überwiesen. Mit Schreiben vom 26. Januar 2026 hat die Staatswirtschaftskommission den Regierungsrat eingeladen, zur Einzelinitiative EI 2/25 Stellung zu nehmen.

Mit Beschluss Nr. 206/2026 vom 17. März 2026 hat der Regierungsrat Stellung zur Einzelinitiative genommen und der Staatswirtschaftskommission beantragt, dem Kantonsrat zu beantragen, die Einzelinitiative EI 2/25 nicht erheblich zu erklären. Die Staatswirtschaftskommission hat an ihrer Sitzung vom 1. Juni 2026 die Einzelinitiative beraten.

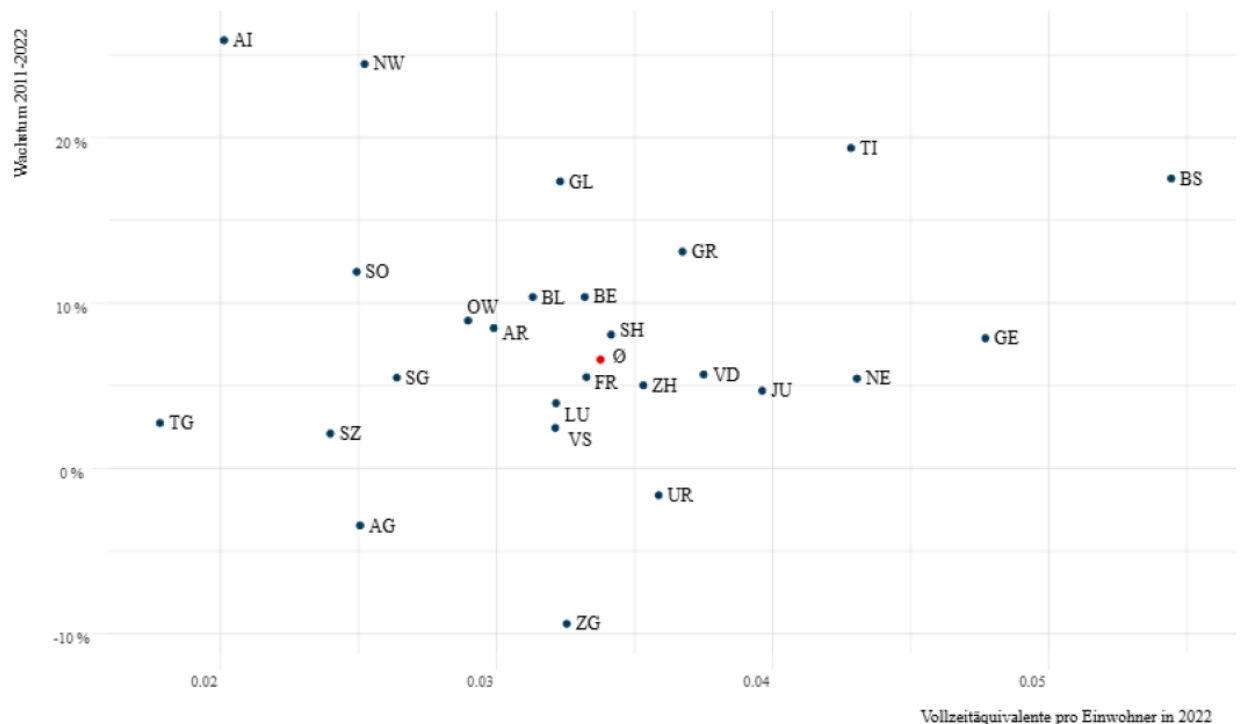
2.2 Stellungnahme und Antrag der Regierung

2.2.1 Umfeld Stellenentwicklung

Die Entwicklung des kantonalen Stellenetats wird regelmässig thematisiert. Entkoppelt vom konkreten Bedarf und den entsprechenden Begründungen bzw. Verpflichtungen werden die Erhöhungen aus Sicht des Regierungsrats relativ pauschal moniert sowie in Frage gestellt. Der Schaffung zusätzlicher Stellen voraus geht im Allgemeinen ein zäher und intensiver Prozess, bei welchem der Regierungsrat anhand fundierter Begründungen überprüft, ob ein Ausbau sachgerecht ist und den zentralen Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt. Es sind politische und inhaltliche Schwergewichte abzuwägen, die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sicherzustellen sowie steigende qualitative und quantitative Ansprüche zu bewältigen. Der Regierungsrat erachtet den Ausbau des Stellenetats in den vergangenen Jahren zwar als gut begründet und notwendig, sieht jedoch die hierzu führenden Entwicklungen ebenfalls mit einer gewissen Besorgnis. Die Forderungen an die Leistungen der öffentlichen Hand steigen zusehends. In vielen Bereichen wird die Beschreitung des Rechtswegs zum Normalfall, Regulierungen werden kontinuierlich ausgebaut und jeder Spezialfall soll beachtet oder gar abgegolten werden. Das sind aus Sicht des Regierungsrates die effektiven Treiber des wachsenden Stellenbedarfs, wobei es sich um ein gesellschaftliches bzw. schweizweites Phänomen handelt.

Wie bereits in der Antwort auf die Motion M 1/25 «Stellenplan ins Parlament» (RRB Nr. 475/2025) ausgeführt, hat der Regierungsrat im interkantonalen Vergleich seine Aufgaben zum Erhalt einer schlanken, leistungsfähigen Verwaltung bisher massvoll erfüllt und beabsichtigt, dies auch weiterhin zu tun. Das Stellenwachstum des Kantons befindet sich im Vergleich zu den anderen Kantonen 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: Bericht 2025» (<https://www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/text.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 2.1 % Wachstum der Vollzeitäquivalente von 2011 bis 2022 ein tiefes, deutlich unterdurchschnittliches Wachstum auf, bei einem bereits vergleichsweise tiefen Personalbestand. Die nachfolgende Darstellung (Ziffer 6.1, Abbildung 13 des IWP-Berichts) belegt dies offensichtlich.

Der Kanton wies mit 2.1 % Wachstum der Vollzeitäquivalente von 2011 bis 2022 ein tiefes, deutlich unterdurchschnittliches Wachstum auf (Skala y-Achse, Wachstum 2011–2022), bei einem bereits vergleichsweise tiefen Personalbestand (Skala x-Achse, Vollzeitäquivalente pro Einwohner in 2022).



Der Stellenplan der kantonalen Verwaltung inklusive Schulen und Gerichte hat in den Jahren 2012 bis 2025 von 1474.6 Vollzeitstellen auf 1795.2 Vollzeitstellen zugenommen. Die Steigerung beträgt somit 320.6 Stellen oder 21.7 %. In dieser Zahl inbegriffen sind die Kantonalisierungen der KESB mit 50 Stellen sowie der Staatsanwaltschaften mit einer Verschiebung von 30 Stellen von den Bezirken zum Kanton. Unter Abzug dieser beiden Sondereffekte hat die Steigerung somit 240.6 Stellen oder 16.3 % betragen. Die ständige Wohnbevölkerung ist gleichzeitig von 2012 bis 2025 um 12.6 % gewachsen. Die markantesten Veränderungen über diesen Zeitraum in den übrigen Aufgabengebieten waren bei den Heilpädagogischen Zentren Inner- und Ausserschwyz (plus 41 Vollzeitstellen), bei der Kantonspolizei (plus 32 Vollzeitstellen) sowie dem Amt für Migration (plus 17 Vollzeitstellen) zu verzeichnen. Bei den Aufgaben dieser Ämter ist eine klare Mengenausweitung der zu bearbeitenden Fälle festzustellen, welche weit über dem Bevölkerungswachstum liegt. Mit der noch ausstehenden Beantwortung der Interpellation I 36/25 «Personalentwicklung in den Departementen/Ämtern der kantonalen Verwaltung seit 2012» werden die Entwicklungen der einzelnen Departemente und Ämter noch detailliert dargelegt.

Aus Sicht des Regierungsrats ist in den vergangenen Jahren das reine Mengen- oder Bevölkerungswachstum als prägender Faktor des Stellenbedarfs eher in den Hintergrund getreten. Eine gleichbleibende Aufgabe kann in höherer Skala vielfach durch technische oder digitale Unterstützung abgefordert werden. Treiber der Stellenplanung sind – wie bereits erwähnt – insbesondere stetig zunehmende bundesrechtliche Vorgaben, komplexere Fälle, höhere Ansprüche seitens der Bürger und ein dynamischeres Umfeld. Ebenso werden häufiger Rechtsmittel ergriffen, was – neben einem direkten, vermehrten Aufwand in der Bearbeitung – auch die Anforderungen an bestehende Prozesse (Resilienz gegenüber Rechtsverfahren) erhöht. Von besonderer Relevanz sind zudem politische Forderungen und neue Aufgaben, welche den Aufwand der Verwaltung antreiben. Insofern ist eine Bindung an das Bevölkerungswachstum eine auf den ersten Blick verlockende, im Endeffekt jedoch nicht zielführende Forderung. Die Kausalität in diesem Bereich ist nicht eindeutig bzw. spielen mittlerweile diverse andere Faktoren eine mindestens gleichwertige Bedeutung wie die Bevölkerungsentwicklung. Dies zeigt sich auch insbesondere in dem Fakt, dass in den Jahren vor der Corona-Pandemie das Bevölkerungswachstum mehrheitlich über dem Stellenwachstum der kantonalen Verwaltung lag.

2.2.2 Generelle Beurteilung

Vorab ist festzustellen, dass ein Stellenwachstum – teilweise mittels politisch durchgesetzter Entschiede – durchaus beabsichtigt ist. Die Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit werden demokratisch definiert und entsprechend geleistet. Dies darf auch seitens der Initianten wohl als unbestritten gelten, wenn auch – je nach politischer Ausrichtung – unterschiedliche Schwerpunkte gewünscht werden. Suggestiert wird jedoch auch ein fiktives «unnötiges Stellenwachstum». Diese Einschätzung teilt der Regierungsrat nicht. Die Exekutive schafft sich selbst kaum neue Aufgaben. Zusätzliche Stellen werden überprüft und abgewogen, damit eine angemessene Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann. Eine externe, gesetzliche Limitierung wäre deutlich weniger flexibel und ein Bruch mit dem schwyzerischen oder schweizerischen Staatsverständnis. Die Legislative bestimmt das «Was», die Exekutive soll dagegen die Verantwortung für das «Wie» übernehmen. Es ist nicht angemessen, der Exekutive ein Pflichtenheft mit allen gewünschten staatlichen Leistungen zu übertragen, gleichzeitig aber die Mittel zur Leistungserfüllung zu limitieren. In extremis könnte das bedeuten, dass der Regierungsrat öffentliche Leistungen nicht erfüllen bzw. seinem verfassungsmässigen Auftrag – die Verwaltung zu leiten und für eine wirksame und wirtschaftliche Organisation und Umsetzung der gesetzlichen Aufgaben zu sorgen – nicht nachkommen kann.

Des Weiteren kann eine Limitierung falsche Anreize setzen. Eine gesetzlich vorgegebene Zahl an zusätzlichen Stellen könnte jährlich geschaffen werden. Im Hinblick auf allfällig – auch in der Zukunft – vermutete Engpässe dürfte dieses Potential an zusätzlichen Stellen jeweils nicht ungenutzt bleiben. Die Maximalvorgabe würde so zum Minimum mutieren. Das Stellenwachstum der kantonalen Verwaltung in der Vergangenheit zeigt immerhin, dass diese Zahl auch unter dem Bevölkerungswachstum zu liegen kommen kann. Weiter würde zur adäquaten Aufgabenerfüllung, wenn die Begehrlichkeiten gleich hoch bleiben, wohl auch der Beizug externer Ressourcen ansteigen. Diese sind bei langfristigen Vertragslaufzeiten tendenziell teurer und instabiler als interne Anstellungen. Schlussendlich wären damit wohl auch sensitive Aufgaben und Daten auszulagern, damit der gesetzliche Auftrag erfüllt werden kann. Als weitere Option könnten den Gemeinwesen Aufgaben oder Aufwände überbunden werden. Dann wären allenfalls Aufgaben, die im Sinne der Subsidiarität sinnvoll und effizient mit gebündelten Ressourcen beim Kanton wahrgenommen werden könnten, separat in 30 Gemeinden zu erbringen. Schlussendlich führt für die Exekutive in ihrer verfassungsmässigen Funktion kein Weg daran vorbei, dass die bestellten Leistungen irgendwie erbracht werden müssen – wenn nur beschränkte personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, kann allenfalls nicht immer der wirtschaftlichste oder pragmatischste Weg beschritten werden.

Die Digitalisierung ist – wie von den Initianten angesprochen – diesbezüglich auch ein wesentlicher Aspekt. Die Strategie «Digitale Verwaltung Schwyz 2032» hat aber nicht allein die interne Optimierung zum Ziel. Vielmehr wird der Bürgernutzen in den Fokus gestellt. 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 ausserordentlich. Aber sowohl interne Effizienzpotenziale als auch ein Mehrwert für die Bürger müssen erarbeitet werden. Um eine effektive «Digitalisierungsdividende» einzufahren, muss auch nennenswert investiert werden. Digitale Optimierungen fallen der Verwaltung nicht einfach zu: Neue Systeme müssen geprüft, Prozesse evaluiert und Applikationen integriert werden – und dies bei stetig steigenden Bedrohungen aus dem Cyberraum. Der volle Spareffekt der digitalen Verwaltung wird schlussendlich nur realisiert, wenn das Portfolio reduziert und analoge Kanäle geschlossen werden. Dies steht derzeit seitens des Regierungsrates aber nicht im Fokus.

2.2.3 Beurteilung Entwurf

Gemäss § 63 Abs. 3 GOKR ist die Kommission an den Wortlaut des ausgearbeiteten Entwurfs gebunden. Entsprechend ist der Wortlaut der vorliegenden Einzelinitiative von entscheidender Bedeutung, wobei der Regierungsrat der klaren Ansicht ist, dass dieser diverse Schwächen aufweist. So

wird im vorgeschlagenen Abs. 1 die bisherige Stellenstruktur durchbrochen, da plötzlich die kantonalen Schulen und Gerichte sowie die kantonale Verwaltung um die gleichen Ressourcen konkurrieren. Die Schulen funktionieren bedarfsorientiert (Anzahl Klassen) und die Gerichte unterstehen der Oberaufsicht des Kantonsrates. Somit könnte der Regierungsrat beispielsweise nicht in dringend benötigte Ressourcen investieren, wenn sich gleichzeitig gerade ein hohes Schülerwachstum eingestellt hat und von Gesetzes wegen mehr Klassen geführt werden müssen. Dabei ist auch auf den Aufgaben- und Finanzplan 2026–2029 (Ziffer 2.5, Seite 9) hinzuweisen: Die Kernverwaltung (ohne Schulen und Gerichte) wächst 2026 voraussichtlich um 1.1 %, die Steigerung bei den Schulen beträgt 1.8 % und bei den Gerichten 6.6 %. Im Vorjahr (vgl. auch RRB Nr. 475/2025) wuchs die Kernverwaltung um 1.2 %, die Schulen um 4.4 % und die Gerichte um 8.1 %. In den vergangenen beiden Jahren wiesen somit die Bereiche ausserhalb der Steuerung des Regierungsrates ein prozentual deutlich höheres Wachstum auf und sollen nun über die gleiche Leiste geschlagen werden. Damit gibt der Kantonsrat auch gleichzeitig die Steuerung der Ressourcen der Gerichte aus der Hand, da indirekt eine Zuständigkeit des Regierungsrates via Verordnungsweg (vgl. Abs. 2) etabliert wird. Dies wäre nach Ansicht des Regierungsrates auch klar nicht verfassungskonform, nachdem der Kantonsrat im Rahmen seiner Oberaufsicht über die kantonalen Gerichte nach § 55 Abs. 1 KV über deren Geschäftsgang zu wachen hat.

Gleichzeitig ist auch der formulierte Abs. 2 in dieser Ausgestaltung nicht umsetzbar. Dem Regierungsrat wird jegliche Kompetenz zugesprochen, wenn er sich an Abs. 1 hält. Was nun aber bei der Übernahme oder dem Wegfall einer Aufgabe geschehen soll, erschliesst sich aus dem vorgesehenen Text nicht. Abs. 2 soll die Vorlage wohl realistisch umsetzbar machen, schafft aber zusätzliche Unsicherheiten. Schlussendlich soll Abs. 3 die Handlungsfähigkeit in Ausnahmesituationen sicherstellen. Nichtsdestotrotz müsste in Ausnahmesituationen mehrere Monate zugewartet werden, bis der parlamentarische Prozess abgeschlossen wäre und notwendige Anstellungen initiiert werden könnten. Wie die Corona-Pandemie jedoch gezeigt hat (bspw. Aufbau Contact-Tracing) würde die Exekutive in Notlagen somit nahezu handlungsunfähig oder müsste benötigtes Personal entlassen, um kurzfristig in anderen Bereichen aufstocken zu können. Der Regierungsrat erachtet diese Ventilklausel für Notlagen als nicht zielführend. Auch für reguläre Aufgaben erscheint Abs. 3 nicht tauglich, da die Steuerung verwässert und die Stellenplanung mit – allenfalls sich überlagernden – temporären Regelungen intransparent wird. Für Kantonalisierungen, wie sie bspw. bei der Staatsanwaltschaft oder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde erfolgten, wäre dieser Ansatz ebenfalls nicht tauglich, da diese Erhöhungen zeitlich nicht begrenzt sind.

2.2.4 Fazit

Der Regierungsrat kommt abschliessend zur Einschätzung, dass mit der vorliegenden Einzelinitiative die grundsätzliche Funktionsweise der öffentlichen Leistungserbringung kompromittiert wird. Wenn Leistungen gefordert oder neue Aufgaben bestellt werden, müssen auch die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Eine Entkoppelung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung von den dafür erforderlichen personellen Ressourcen ist nicht zielführend. Mittelfristig macht dies den Kanton schwerfällig und bringt höhere Kosten oder Dysfunktionalitäten mit sich. Insbesondere ist für diese, in ihren Auswirkungen höchst ungewisse Massnahme, kein dringender Handlungsbedarf ersichtlich. Der Kanton Schwyz weist im Vergleich sowohl einen tiefen Stellenbestand und ein tiefes Wachstum auf – insbesondere in der Kernverwaltung hat der Regierungsrat in den vergangenen Jahren das Wachstum stark zurückgehalten. Es ist nicht zweckdienlich, dass die vom Volk gewählte Exekutive in ihrer Handlungsfähigkeit – auch in Notlagen – derart eingeschränkt wird. Zudem muss der Kantonsrat im Rahmen seiner Oberaufsicht über die kantonalen Gerichte die Stellenentwicklung direkt steuern und kann dies nicht mit der Kernverwaltung vermischen bzw. nicht verfassungskonform in die indirekte Zuständigkeit des Regierungsrates geben. Das Stellenwachstum der Verwaltung kann schlussendlich nur gebremst oder umgekehrt werden, wenn Regeln vereinfacht, Aufgaben gestrichen oder analoge Kanäle geschlossen werden. Es sollten Ursachen und nicht Symptome bekämpft und entsprechend die vorliegende Einzelinitiative nicht erheblich erklärt werden.

2.3 Erwägungen der Staatswirtschaftskommission

2.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Kantonsrat beteiligt sich gemäss Verfassung an der Tätigkeits- und Finanzplanung und beschliesst den Voranschlag. Die Stellenplanung respektive die Personalaufwände sind zentrale Positionen dieses verfassungsmässigen Auftrags. Die Stellenentwicklung erfordert eine politische Steuerung, die bisher nicht direkt, sondern über die Globalbudgets der Verwaltungseinheiten erfolgt. Der Einfluss auf die Stellenplanung ist damit eingeschränkt. Entsprechend beurteilt die Staatswirtschaftskommission das Anliegen der Initianten als legitim. Mit der neuen Regelung kann der Kantonsrat den Rahmen vorgeben, um ihrer Verantwortung nachzukommen, ohne die grundsätzliche Zuständigkeit der Exekutive für die detaillierte Stellenplanung in Frage zu stellen.

Die Staatswirtschaftskommission beurteilt das Stellenwachstum der letzten Jahre als kritisch. Mit den zusätzlichen Stellen werden Ausgaben geschaffen, welche aktuell aufgrund der guten Finanzlage zwar finanzierbar sind, aber zu einer strukturellen Erhöhung der Staatsquote führen. Handlungsbedarf ist somit aus Sicht der Kommission gegeben. Mit einer Koppelung des zulässigen Stellenwachstums an die Bevölkerungsentwicklung kann diese Entwicklung gebremst werden.

2.3.2 Inhalt der Einzelinitiative

Koppelung an die Bevölkerungsentwicklung

Das Bevölkerungswachstum ist für die Staatswirtschaftskommission ein pragmatischer Indikator für ein gesundes Stellenwachstum. Sie anerkennt, dass das Stellenwachstum nur beschränkt durch die Bevölkerungsentwicklung getrieben wird und dass andere Faktoren eine Rolle spielen: Soziale, demographische oder technologische Entwicklungen wie auch zusätzliche Aufgaben aufgrund Gesetzesänderungen beeinflussen den Stellenbedarf. Ein gewisses Wachstum wird denn auch explizit zugelassen, aber die Erwartung ist, dass sich insbesondere durch die Digitalisierung Effizienzsteigerungen realisieren lassen. Zudem ist die Stellenbegrenzung nicht absolut formuliert, sondern soll mittelfristig erreicht werden. Dies lässt eine zeitlich flexible Priorisierung wichtiger Projekte und Aufgaben zu.

Berechnungsgrundlage

Um der dynamischen Entwicklung der Organisationen und der Aufgaben Rechnung zu tragen – und diese auch zu ermöglichen – ist es wichtig, dass der Referenzwert für die Stellenentwicklung die Auslagerung, Übernahme und den Wegfall von Aufgaben berücksichtigt. Damit wird sichergestellt, wenn der Kanton neue Aufgaben übernimmt respektive übernehmen muss, gleichzeitig auch die entsprechenden Stellen schaffen kann. Umgekehrt soll mit Regelungen auf Verordnungsstufe verhindert werden, dass Fehlanreize entstehen. Ziel ist es, dass der Regierungsrat, die Gerichte und die weiteren verantwortlichen Stellen, die Allokation der Personalressourcen kontinuierlich überprüfen und priorisieren und damit zu einer effizienten Verwaltungstätigkeit beitragen.

Ausnahmen

Da es schwierig ist, gesetzlich alle Eventualitäten vorherzusehen, sollen Abweichungen explizit möglich sein. Der Kantonsrat bekommt hier eine Steuerungsfunktion. Mit der Befristung soll zudem erreicht werden, dass zusätzliche Stellen periodisch überprüft werden müssen.

2.3.3 Fazit

Die Staatswirtschaftskommission ist der Ansicht, dass eine politische Steuerung des Stellenwachstums gerechtfertigt und zielführend ist. Die Einflussmöglichkeit via den Budgetprozess wird als unzureichend erachtet. Mit der vorgeschlagenen Lösung wird aus Sicht der Staatswirtschaftskommission die Gewaltentrennung nicht verletzt. Der Kantonsrat gibt analog zum Budget das Mengengerüst vor, ohne der Regierung, den Gerichten und den weiteren verantwortlichen Stellen im Detail vorzuschreiben, wie die Leistungserbringung zu erfolgen hat. Zudem besteht eine ausreichende Flexibilität, um auf soziale, demographische oder technologische Entwicklungen zu reagieren.

Staatswirtschaftskommission

1. Die Staatswirtschaftskommission beantragt dem Kantonsrat, die Einzelinitiative EI 2/25 erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Mitglieder des Regierungsrates; Departemente; Staatskanzlei.

Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident:



Kantonsrat Fredi Kälin

Der Sekretär:



Dr. Roland Pfyl

Beilage: Stellungnahme des Regierungsrates (RRB Nr. 206/2026)