Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2026

6135

Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative «Für eine Personalbremse bei der kantonalen Verwaltung»

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. Oktober 2026,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für eine Personalbremse bei der kantonalen Verwaltung» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

«Personalbremse

Art. 70a

[1] Die Anzahl Vollzeiteinheiten in der kantonalen Verwaltung darf mittelfristig höchstens gleich stark wachsen wie die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zürich.

[2] Das Gesetz legt die Berechnungsgrundlagen fest und berücksichtigt dabei insbesondere die Auslagerung, die Übernahme und den Wegfall von Aufgaben. Das Gesetz 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.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom (Datum der Abstimmung)

Der Kantonsrat beschliesst die notwendigen Gesetzesanpassungen innert zwei, maximal drei Jahren ab lnkrafttreten dieser Änderung.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Die Verwaltung im Kanton Zürich wächst schneller als die Bevölkerung – und das auf Kosten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler! Während Unternehmen effizienter werden müssen, bläht sich der Staatsapparat Jahr für Jahr auf. Hinzu kommt: Die Verwaltung zahlt überdurchschnittlich hohe Löhne und steht damit in einem Konkurrenzkampf mit unseren KMU. So fehlen der Privatwirtschaft genau jene Fachkräfte, die dort für Innovation, Wachstum und Wertschöpfung sorgen. Das kann so nicht weitergehen. Unsere Initiative verlangt: Die Verwaltung darf künftig nicht stärker wachsen als die Bevölkerung. Damit setzen wir ein Zeichen für einen sorgsamen Umgang mit unseren Steuergeldern und gegen ein übermässiges Wachstum beim Staatspersonal. Die Zahlen sprechen für sich: Mit unserer Personalbremse hätten zwischen 2019 und 2024 rund 2'000 Vollzeitstellen eingespart werden können. Damit hätten Personalkosten von mehreren Hundert Millionen Franken verhindert werden können – Gelder, die heute die Steuerzahlenden tragen.»

Bericht

1. Formelles

Am 6. Februar 2026 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 22. August 2025 (ABl 2025-08-22) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für eine Personalbremse bei der kantonalen Verwaltung» eingereicht. Mit Verfügung vom 30. April 2026 (ABl 2026-05-08) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [LS 161]).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Die Initiative «Für eine Personalbremse bei der kantonalen Verwaltung» zielt auf die Regulierung des Personalbestandes in der kantonalen Verwaltung in Abhängigkeit zum Bevölkerungswachstum des Kantons Zürich ab. Die vorgeschlagenen Vorschriften stehen in einer sachlichen Beziehung zueinander und verfolgen ein Ziel, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Die Initiative erschwert dem Kanton die pflichtgemässe Erfüllung der ihm zukommenden Aufgaben, indem das Personalwachstum der kantonalen Verwaltung begrenzt wird. Die Erfüllung von staatlichen Aufgaben wird dadurch aber nicht verunmöglicht. Insgesamt sind vorliegend keine Anhaltspunkte dafür gegeben, dass das Initiativbegehren übergeordnetem Recht widerspricht. Nachdem schliesslich das Begehren durchführbar ist, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

3. Beurteilung der Volksinitiative

Die Initiative sieht vor, dass die Anzahl der Vollzeiteinheiten in der kantonalen Verwaltung mittelfristig höchstens gleich stark wachsen darf wie die ständige Wohnbevölkerung im Kanton Zürich. Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Zürich ist als begrenzende Messgrösse für den Personalbestand in der kantonalen Verwaltung ungeeignet, denn der tatsächliche Bedarf an staatlichen Leistungen entwickelt sich nicht linear zur Einwohnerzahl. Einzelne Bereiche sind in den vergangenen Jahren überproportional, andere sind unterproportional zur Einwohnerzahl gewachsen. Ein überproportionales Wachstum zeigt sich exemplarisch im Bereich der Strafverfolgung. Im Entwicklungsplan der Staatsanwaltschaft 2026–2028 (RRB Nr. 487/2025) wurde festgehalten, dass, wenn die erforderlichen personellen Mittel fehlten, die Gefahr besteht, dass die Staatsanwaltschaft ihren gesetzlichen Auftrag nicht in der erforderlichen Qualität und Quantität erfüllen kann. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass das Bevölkerungswachstum nicht bloss proportional zu einer höheren Belastung führt, sondern statistisch eine überproportionale Zunahme der Falleingänge bewirkt. Gemäss den dortigen Ausführungen führt ein Bevölkerungswachstum von 1% langfristig zu einer Zunahme der Falleingänge von rund 2,5% bis 3%. Als

weitere Einflussfaktoren für den Personalbedarf wurden die Komplexität der Verfahren die Anzahl der polizeilichen Zuführungen, der Personalbestand der Polizei sowie Gesetzesrevisionen genannt.

Eine Annahme der Initiative würde sich aber nicht nur bei der Strafverfolgung und damit im Bereich der öffentlichen Sicherheit, sondern auch auf weitere Bereiche auswirken, wie der Regierungsrat bereits 2023 festgehalten hat. So wurde der Regierungsrat mit der Erklärung Nr. 10 betreffend den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 (vgl. RRB Nr. 1410/2023) aufgefordert, im Regierungsratsbeschluss zu den Richtlinien des KEF und zum Budget verbindliche Vorgaben zur Begrenzung des Personalwachstums einzustellen. Es wurde zudem gefordert, dass der Zuwachs im Budget 2025 und in den nachfolgenden Planperioden für die Direktionen und die Staatskanzlei auf den Durchschnitt des Bevölkerungswachstums der letzten fünf Jahre im Kanton Zürich zu begrenzen sei. Der Regierungsrat beantragte, diese KEF-Erklärung nicht zu überweisen. Im Wesentlichen hat er dies damit begründet, dass die Aufgaben der kantonalen Verwaltung sich in vielen Bereichen nicht linear zum Bevölkerungswachstum entwickeln, da der Anstieg nicht abschliessend mit dem Bevölkerungswachstum zusammenhängt. Insbesondere im Bereich Bildung ist ein erheblicher Mehrbedarf (rund 360 Vollzeitäquivalente) entstanden. Dieser beruht auf überproportional steigenden Schüler- und Studierendenzahlen. Ebenfalls besteht ein zusätzlicher Bedarf im Bereich Justiz und Polizei, insbesondere beim Betrieb von Gefängnissen. Ein zusätzlicher Stellenbedarf ist zudem aufgrund verschiedener neuer gesetzlicher Vorgaben entstanden. In diesem Sinn bestätigt auch ein Blick auf die Stellenentwicklung über die letzten Jahre, dass rund 80% des Stellenwachstums im Konsolidierungskreis 1 in den Bereichen Bildung, Staatsanwaltschaft und Justizvollzug angefallen sind. Es handelt sich hierbei um Aufgaben des Kantons, bei denen sich fehlende personelle Mittel direkt und in sehr sensiblen Bereichen auf die Bevölkerung auswirken würden. Die kantonale Verwaltung hat die ihr durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben wirksam, rechtsstaatlich und fristgerecht zu erfüllen.

Bereiche mit einem unterproportionalen Wachstum sind in der Regel solche, in denen sich Produktivitätsgewinne und Synergieeffekte in den administrativen Abläufen relativ einfach und rasch realisieren lassen. Exemplarische Beispiele sind Handelsregisterarbeiten, die Verarbeitung der Steuererklärungen oder die Bearbeitung von eingehenden Rechnungen in der Kreditorenbuchhaltung. Solche Bereiche weisen denn auch in den entsprechenden Verwaltungseinheiten im Vergleich zur Mengengerüstentwicklung ein deutlich unterdurchschnittliches Wachstum des Beschäftigungsumfangs aus.

Eine verfassungsmässige Personalbremse würde die notwendige Flexibilität bei der Ressourcensteuerung erheblich einschränken. Dies könnte dazu führen, dass gesetzliche Aufgaben nicht mehr im erforderlichen Umfang, nicht mehr rechtzeitig oder nur noch verzögert erfüllt werden können. Zu beachten ist, dass sich die Initiative auf das gesamte Personal der kantonalen Verwaltung bezieht. Von der Personalbremse betroffen wäre somit nicht nur das Verwaltungspersonal, sondern beispielsweise auch Lehrpersonen und Polizistinnen und Polizisten. Damit wären besonders die Bereiche mit dynamischer Entwicklung wie Bildung, Sicherheit einschliesslich Cybersicherheit, Justiz und Digitalisierung betroffen. Die vorgesehene Ausnahmeregelung vermag daran nichts zu ändern. Im Gegenteil führt diese zu mehr Bürokratie und einer starren, von der konkreten Aufgabenerfüllung losgelösten Befristung von Ausnahmen. Zudem ist die befristete Anstellung von Personal nach Massgabe des kantonalen Personalrechts auf grundsätzlich höchstens ein Jahr begrenzt. Liegt ein ausgewiesener, langfristiger Personalbedarf vor, ist eine befristete Anstellung sowohl personalrechtlich problematisch als auch unzweckmässig. Eine solche Anstellungsform vermag dem dauerhaften Bedarf nicht angemessen Rechnung zu tragen und kann sich nachteilig auf die Arbeitgeberattraktivität auswirken.

Bereits heute bestehen verschiedene Instrumente zur Steuerung und Kontrolle des Stellenwachstums. Dazu zählen die Budgetkontrolle und Finanzaufsicht. Um die Planung und Steuerung der personellen Mittel weiter optimieren zu können, hat der Regierungsrat im Rahmen des Haushaltsvollzugs 2024 (vgl. RRB Nr. 45/2024) beschlossen, die Stellenpläne der Direktionen und der Staatskanzlei zentral digital zu erfassen. Er hat die Finanzdirektion mit der Umsetzung dieser Aufgabe im Rahmen des Projekts Zentrale Erfassung des Stellenplans betraut. Mit dieser Massnahme wird die Transparenz im Personalbereich verbessert und ein umfassender Vergleich zwischen Plan und Ist ermöglicht. Ferner werden der Finanzkommission seit dem Frühjahr 2024 regelmässig Auswertungen zur Entwicklung des Beschäftigungsumfangs pro Leistungsgruppe zur Verfügung gestellt. Darin enthalten sind auch Angaben zu den prozentualen Veränderungen gegenüber Vorjahr sowie die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten. Damit stehen insgesamt bereits hinreichende Mechanismen und Instrumente zur Verfügung, um die Entwicklung des Personalbestandes transparent darzustellen, entsprechend zu steuern und einem unkontrollierten Personalwachstum entgegenzuwirken.

Der Regierungsrat setzt das für die Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben erforderliche Personal effektiv und effizient ein. Über die Budgetierung hat der Kantonsrat bereits heute die Möglichkeit, Kor-

rekturen vorzunehmen, falls er dies für nötig erachtet. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass durch die Annahme der Initiative die verfassungsrechtlichen Finanzbefugnisse sowohl des Kantonsrates als auch des Regierungsrates eingeschränkt würden. Die Regelung der Personalentwicklung in der Kantonsverfassung ist angesichts der bereits bestehenden Kontrollmechanismen nicht erforderlich und wird aufgrund der Starrheit als ungeeignet beurteilt. Die Anforderungen an die Verwaltung verändern sich laufend aufgrund gesellschaftlicher, technologischer und rechtlicher Entwicklungen und werden insgesamt komplexer. Eine Kopplung des Stellenwachstums an die durchschnittliche Entwicklung der Wohnbevölkerung würde dem Erfordernis einer effizienten Aufgabenerfüllung nicht gerecht und könnte deshalb in einzelnen Bereichen mittelfristig zu einer ungenügenden Leistungserbringung und damit zu einer sinkenden Zufriedenheit der Leistungsempfängerinnen und -empfänger führen. Dies gilt insbesondere in jenen Bereichen, in denen der Stellenbedarf nicht vom Bevölkerungswachstum abhängig ist, wie beispielsweise der Bildung, der Strafverfolgung (Polizei/Staatsanwaltschaft) und dem Strafvollzug. Eine flexible und sachgerechte Steuerung des Personalbestandes muss deshalb weiterhin im Rahmen der ordentlichen Budget- und Planungsinstrumente erfolgen können.

Die vorgesehene Regelung würde zudem einen erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen, insbesondere hinsichtlich der Berechnung der Vollzeiteinheiten, der Berücksichtigung ausgelagerter Aufgaben sowie der Prüfung und Befristung von Ausnahmen.

Aus den dargelegten Gründen sowie dem Umstand, dass es in jeder Hinsicht unzweckmässig ist, das Personalwachstum an eine konkrete Messgrösse zu koppeln, ist die Volksinitiative abzulehnen. Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

4. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Für eine Personalbremse bei der kantonalen Verwaltung» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli