

6. Personalentwicklung beim Kanton Zürich

Interpellation Christian Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil), Rochus Burtscher (SVP, Dietikon) und Jürg Sulser (SVP, Otelfingen) vom 27. Januar 2020
KR-Nr. 23/2020, RBB-Nr. 264/18.3.2020

Christina Zurfluh Fraefel (SVP, Wädenswil): Liebe Karin Fehr (*bezugnehmend auf ein Votum beim vorangehenden Traktandum*), ich habe gelernt, es gibt grundsätzlich keine falschen Fragen. Ich nehme an, dass ist heute in der Schule immer noch so. Wir können aber nächstes Mal gerne uns zuerst mit dir austauschen, bevor wir die Fragen einreichen.

Vor dem Hintergrund, dass 40 Prozent aller Beschäftigten bei der öffentlichen Hand, sprich beim Staat, arbeiten, möchten wir die Situation des Personalbestandes beim Kanton Zürich transparent gestaltet sehen. Deshalb wollten wir vom Regierungsrat wissen, wie sich der Personalbestand und die Personalkosten in den Verwaltungsabteilungen und ebenso in den kantonsnahen Betrieben, wie beispielsweise beim Unispital, entwickelt haben. Oder auch, wie der Anteil an Schweizer und Nicht-Schweizer Bürgern nach Kaderstufe und Nationalität in den Verwaltungsabteilungen und in den kantonsnahen Betrieben aufgegliedert ist.

Der Regierungsrat hat uns diese Zahlen dargelegt, und es ist zu begrüßen, dass der Beschäftigungsumfang wie auch der Personalaufwand bei der Verwaltung – Stand 2018 – leicht am Sinken ist. In der Privatwirtschaft bringt die Digitalisierung eine Aufwand-Senkung mit sich. Beim Kanton ist ein solcher Trend leider nicht immer feststellbar. Weiter wollten wir zur Zusammensetzung der Kaderstufen in in- und ausländischen Mitarbeitenden mehr erfahren. Wenn wir also den Ausländeranteil kennen, wissen wir auch, wo im Bereich «Bildung» nachgebessert werden muss, damit wir solche Positionen künftig mit einheimischen Fachkräften besetzen können. Stichwort – wir haben es gehört: frühzeitige Erkennung eines möglichen Fachkräftemangels.

Der Regierungsrat weist in seiner Beantwortung auf eine Interpellation von 2017 hin, wo bereits ein ähnliches Anliegen thematisiert wurde, findet es aber leider doch nicht notwendig, diese Zahlen jährlich zu erheben und zu publizieren; die Aussagekraft sei zu gering. Wir sehen das anders. Beim grössten Kostenblock besteht durchaus ein öffentliches Interesse, wie viele Schweizer und wie viele Ausländer beim Kanton auf welchen Kaderstufen tätig sind. Wir finden, Bürger haben ein Anrecht gerade auf solche Informationen, schlussendlich bezahlen sie das Ganze mit ihren Steuern. Speziell aber sollte der Kanton ein Interesse an der Erhebung und der Betrachtung der jährlichen Zahlen haben, dienen diese doch als Grundlage für eine zukunftsgerichtete und umsichtige Planung beim Kanton und auch in der Privatwirtschaft. Aber nein, wir stellen fest, der Kanton möchte das Heft nicht in die Hand nehmen. Wir vermissen weiterhin weitsichtiges Denken verbunden mit Planung und Leadership – schade eigentlich.

Nicola Yuste (SP, Zürich): Sie haben es gehört: Vor über zwei Jahren haben meine Vorrednerin und zwei ihrer SVP-Kollegen den Regierungsrat um eine Aufstellung über den Personalbestand beim Kanton und den kantonsnahen Betrieben gebeten. Weil es die SVP ist, wollten sie insbesondere wissen, wie viele Ausländerinnen und Ausländer die kantonalen Stellen besetzen und wie sich dieser Anteil über die Jahre verändert hat. Ich kann den Hintergrund der Interpellation sehr gut verstehen, schliesslich liessen sich mit diesen Zahlen mit etwas Glück gleich zwei Narrative der SVP bewirtschaften: Erstens die Saga der sich ständig aufblähenden kantonalen Verwaltung und zweitens, der sinngebende Mythos der SVP schlechthin über die Ausländer, die uns die guten Zürcher Stellen wegnehmen.

Ich kann mir die Enttäuschung der Kolleginnen und Kollegen über die Antwort der Regierung nur vorstellen. Steht da doch tatsächlich schwarz auf weiss, dass die Entwicklung des Personalbestands und der Personalkosten in der kantonalen Verwaltung seit 1990 rückläufig ist. Sie haben richtig gehört: Die kantonale Verwaltung beschäftigt im Jahr 2018 weniger Personal als 1990 und gibt dafür auch weniger aus. Und das, obwohl die Bevölkerung des Kantons Zürich in der gleichen Periode um 31 Prozent respektive über 360'000 Personen gewachsen ist. Das entspricht knapp der Einwohnerschaft der Stadt Zürich, genauer gesagt entspricht es exakt der Einwohnerschaft der Stadt Zürich im Jahr 2008. Obwohl der Kanton wächst, schrumpfen die Verwaltung und ihre Personalkosten. Dieser Schuss ging wohl nach hinten los.

Wie sieht es nun mit den Ausländerinnen und Ausländern aus? Beherrschen sie das kantonale Kader? Mitnichten! Sie nehmen gerade einmal 2 bis 5 Prozent der kantonalen Kaderstellen ein. Da kommt unweigerlich die Frage auf, warum kantonale Kaderstellen für Ausländerinnen und Ausländer so unattraktiv sind, respektive warum ausländische Bewerberinnen und Bewerber beim Kanton anscheinend kaum eine Chance haben. Dass eine ausländische Nationalität ein Handicap im Bewerbungsprozess ist, wissen wir aus zahlreichen Studien. Gerade letztes Jahr hat eine Studie der Konjunkturforschungsstelle, KOF, der ETH Zürich wieder gezeigt, dass Schweizerinnen und Schweizer im Auswahlprozess für Bewerbungsgespräche im klaren Vorteil gegenüber Ausländerinnen und Ausländern sind. Das ist in den meisten Fällen nicht einmal böse gemeint, aber auch Rekrutiererinnen und Rekrutierer sind einfach nur Menschen mit unbewussten Vorurteilen. Dagegen kann man aber etwas unternehmen, und der Kanton als wichtiger öffentlicher Arbeitgeber sollte in diesem Bereich eigentlich vorbildlich sein.

Interessant ist auch ein Blick auf die Spitäler, der verrät, dass Ausländerinnen und Ausländer vor allem im unteren Kader arbeiten: Im USZ (*Universitätsspital Zürich*) zum Beispiel liegt der Ausländerinnen- und Ausländeranteil im unteren Kader bei 43 Prozent, im obersten Kader grade noch bei 8 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich an der PUK (*Psychiatrischen Universitätsklinik*), wo Ausländerinnen und Ausländer rund die Hälfte der unteren Kaderposition stellen, aber 0 Prozent des obersten Kaderns. Interessant sind die Zahlen allemal, wir stimmen der Regierung aber zu, dass die geringe Aussagekraft der Daten keinen jährlichen Bericht rechtfertigen. Genauer sollten wir uns aber die tiefen Ausländerinnen- und

Ausländerzahlen der kantonalen Verwaltung anschauen; was wir auch anregen werden.

Hans-Peter Brunner (FDP, Horgen): Von mir kommt eine völlig andere Darstellung der Fakten, wie Sie jetzt gerade gehört haben. Es geht hier um eine SVP-Interpellation, welche leider – wie schon ihre Vorgängerin KR-Nr. 3/2017 – sowohl von der Fragestellung her wie auch in der Beantwortung über das Ganze gesehen wenig Neues oder Interessantes bringt und mehr vernebelt als klärt.

Die grundsätzlichen Fragen rund um das überproportionale Wachstum der öffentlichen Hand im Vergleich mit dem Privatsektor sind nämlich viel wichtiger als die eigentlichen Fragen zum Ausländeranteil. Für die FDP sind trotzdem die Antworten des Regierungsrats auf die ersten zwei Fragen von Interesse, obgleich auch diese erst bei genauerem Hinsehen und erst aufgrund eigener Kalkulationen Aussagekraft erhalten. Und da, liebe Nicola, da fängt es schon an: Man kann nicht eine Verwaltung, die im Jahre 2010 aufgeteilt wurde, die völlig anders aufgeteilt war zwischen Kernverwaltung und zugewandten Orden, mit dem Jahr 2018 vergleichen. Da wurden wirklich Fehler gemacht. Was vor allem auffällt, ist das überproportional starke und schnelle Wachstum der Stellen im öffentlichen Sektor, nicht primär in der Kernverwaltung, sondern vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen. Wir sind uns über die problematische Vergleichbarkeit und teilweise auch Qualität der Zahlen sehr wohl bewusst, aber es lassen sich dennoch klare Aussagen machen, sofern man die Zahlen etwas genauer betrachtet und kombiniert.

Die wichtigsten zwei Aussagen sind die, dass der öffentliche Sektor, das heisst inklusive staatliches Gesundheitswesen, staatliche Bildung, seit 1990 deutlich zugenommen hat, nämlich von total 36'011 Stellen auf 47'627 Stellen in 2018, das heisst um rund 32 Prozent. Dies bei einem deutlich tieferen Bevölkerungswachstum von 25 Prozent in der gleichen Zeitperiode. Und zweitens, dass sich das Stellenwachstum seit dem Jahr 2010 nochmals beschleunigt hat und inzwischen wiederkehrend und deutlich über dem jährlichen Bevölkerungswachstum liegt. Die FDP beklagt dieses übermässige Wachstum von Staats- und Quasi-Staatsstellen schon seit Langem. Auch die hier präsentierte Zahlenreihe untermauert unser grosses Unbehagen einmal mehr. Allerdings – und das ist uns wichtig – ist die Antwort auf diese Interpellation zwingend in einen grösseren Rahmen zu stellen. Es gilt die Aussage der Kantonsregierung: Die Situation ist staats- und beschäftigungspolitisch für unser ganzes Staatswesen breiter einzuordnen. Dafür kann man parallel die sehr illustrative Studie der Economiesuisse (*Dachverband der Schweizer Wirtschaft*) aus dem Jahr 2019 mit dem ein gängigen Titel «Öffentliche Verwaltung in der Schweiz wächst und wächst» beziehen. Sie bestätigen in ihrer über die ganze Schweiz angelegten Analyse, das heisst über den Bund, die Kantone und die Gemeinden, den von der FDP beklagten Trend vollumfänglich. Die uns nachdenklich stimmenden Aussagen der Studie können wie folgt zusammengefasst werden: Erstens, die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Zweitens, die Beschäftigung in der öffent-

lichen Verwaltung hat viel stärker zugenommen als in der Privatwirtschaft. Drittens, die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung hat in der Schweiz deutlich stärker zugenommen als im Ausland. Viertens, die Löhne der öffentlichen Verwaltung sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Fünftens, die Löhne der öffentlichen Verwaltung sind im Durchschnitt mittlerweile fast gleich hoch wie in der Finanzindustrie – man höre. Sechstens, der Staat zahlt innerhalb derselben Branche deutlich höhere Löhne als die Privatwirtschaft. Siebtens, die Effizienz des öffentlichen Sektors hinkt derjenigen in der Privatwirtschaft hinterher. Und achtens, die Schweizer Verwaltung erbringt gute Leistungen, ist aber im internationalen Vergleich nur mittelmässig effizient. Das sind brisante Aussagen, welche für uns als Schweizerinnen und Schweizer als Zürcherinnen und Zürcher weit informativer sind als die Antwort des Regierungsrats auf die vorliegende SVP-Interpellation. Auch der aktuelle Warnruf von Avenir Suisse (*Schweizer Think Tank*) unter dem Titel «Staatliches Stellenwunder» vom letzten Herbst, wo unter Hinweis auf den uns als Kantonsrätinnen und -räte ja bestens bekannten Umstand, dass im Budget 2022 fürs laufende Jahr über 1 100 neue öffentliche Stellen geplant sind, zielt aufs Herz des Problems. Zu Recht wird gefordert, dass das Stellenwachstum beim Staat nicht nur zu stoppen sei, sondern dass eine deutliche Reduktion erfolgen müsse.

Inzwischen sind wir in unserem Kanton an einem Punkt angelangt, wo über das Ganze gesehen bereits jede dritte Stelle im staatlichen oder staatsnahen Bereich angesiedelt ist. Das ist eine ungesunde, ja geradezu gefährliche Entwicklung, welche einseitige Abhängigkeiten schafft, wie wir sie ansonsten nur aus totalitären Staaten kennen. Zudem führt das Wachstum der Staatsstellen – schon fast einem Naturgesetz folgend – zu mehr Bürokratie und Regulierung. Damit geraten wir in die Nähe des Kippunkts, von dem Gerhard Schwarz von der Progress Foundation (*Schweizer Stiftung für sozioökonomische Forschung*) warnt, ab dem die Demokratie stark dazu tendiert, den Staat weiter auszuweiten und die Leistungsträger zu belasten, statt die Freiheit aller zu sichern.

Wann erwachen wir endlich? Sind Sie sich bewusst, dass in der Stadt Zürich im vergangenen Jahr die städtischen Lohnausgaben 100 Prozent der städtischen Steuereinnahmen erreichten, bevor ein einziges, zusätzliches Schulhaus, ein einziger Kilometer neuer Veloweg gebaut wurde? Die nun anziehende Inflation wird das ihre dazu beitragen, dass die Personalkosten am überproportionalen Gewicht sehr schnell zunehmen werden. Betreffend Stellenwachstum, betreffend Lohnausgaben gehen wir einer äusserst ungemütlichen Zukunft entgegen, auch im Kanton Zürich. Die Nachhaltigkeit einer verantwortungsbewussten Personalpolitik ist schon lange auf der Strecke geblieben, nicht nur in der Stadt Zürich, sondern auch in unserem bürgerlichen Kanton mit einer bürgerlichen Regierung. Wann wachen wir endlich auf?

Karin Joss (GLP, Dällikon): Wir bedanken uns bestens für die Antworten des Regierungsrats. Sie entsprechen den gestellten Fragen. Letztere hätten aber wesentlich tiefer gehen können, denn, wenn man einen Nutzen haben will, dann muss

man präzise Fragen stellen. Trotzdem, das ganze Thema ist interessant. Deswegen spreche ich dazu.

Wir Grünliberalen beobachten die Entwicklung beim kantonalen Personal mit grosser Aufmerksamkeit. Wir wollen, dass Wachstum immer mit Mass und gut begründet stattfindet. Wir wollen, dass Stellen nach dem Abschluss von Projekten wieder abgebaut werden. Wir wollen, dass sich die Digitalisierung positiv auf den Personalaufwand auswirkt.

Eine Aussage zu diesen Punkten ist hier nur beschränkt möglich, da zum Beispiel zu den Auslagerungen von Aufgabenbereichen an externe Dienstleister gar keine Informationen vorliegen. Besonders dort, wo der Aufwand klar reduziert wurde, gemäss den vorliegenden Zahlen, stellen sich sofort Anschlussfragen nach Ursachen und getroffenen Massnahmen. Die erste Frage: Wie haben sich der Personalbestand und die Personalkosten seit 2007 in den Verwaltungsabteilungen entwickelt? Die Antwort weist bemerkenswerte Schwankungen sowohl bei den Stellen als auch bei den Kosten nach. Der Beschäftigungsumfang hatte seinen höchsten Wert im Jahr 1990, während der Personalaufwand hingegen 2015 am höchsten lag. Die Zahlen sagen – für sich alleine – sehr wenig aus; sie werfen einfach gleich neue Fragen auf, zum Beispiel nach dem Effekt von Bevölkerungswachstum, Lohnniveau, Teuerung und Auslagerung von Ausgaben. Ich habe beispielsweise letzte Woche einen kantonalen Angestellten kennengelernt, der kürzlich gekündigt hat und jetzt als Selbstständiger dieselbe Arbeit macht wie vorher, jedoch neu unter Dienstleistungen Dritter. Es handelt sich übrigens nicht um eine Kaderstelle. Wo sind solche Situationen abgebildet?

Die zweite Frage will wissen, wie sich der Personalbestand und die Personalkosten seit 2007 in den kantonsnahen Betrieben wie zum Beispiel dem Unispital entwickelt haben. Wir sehen teilweise ein sehr starkes Wachstum von Stellen und Kosten um bis zu 100 Prozent innert 30 Jahren. Auch hier: Ohne Analyse der Rahmenbedingungen können wir diese Zahlen nicht werten.

Die Fragen drei und vier betreffen den Anteil der Mitarbeitenden mit Schweizer Bürgerrecht. Wir erfahren, dass maximal 5 Prozent des Kadern in der Verwaltung eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, in Spitälern und Kliniken hingegen 8 bis 54 Prozent. Warum wurde diese Frage nur beim Kader gestellt und nicht beim gesamten Personal? Ich lasse das mal so stehen.

Das Thema könnte man vertiefen, um herauszufinden, wo in der Schweiz Fachkräftemangel besteht und wo man dem entgegenwirken müsste. Gleichzeitig müsste man aber schon wissen, welcher Teil dieses Personals im Ausland ausgebildet wurde. Ein wahrscheinlich nicht unwesentlicher Teil dieser Berufsleute ist ja durchaus hier aufgewachsen und ausgebildet worden. Diese Mitarbeitenden betrachten wir nicht als Fachkräfte aus dem Ausland. Klar ist: Die Schweiz soll mehr tun, um das benötigte Personal selbst auszubilden. Es darf nicht sein, dass wir uns die Ausbildung zum Beispiel einen grossen Teil des medizinischen Personals vom Ausland bezahlen lassen.

Fazit: Die Grünliberalen nehmen die Fragen und Antworten zur Kenntnis und sind der Ansicht, dass leider kein grosser Gewinn an neuem Wissen erfolgt ist.

Regierungsratspräsident Ernst Stocker: Mir scheint, dass aus diesen Zahlen jede und jeder einfach das hineininterpretiert, was ihm am besten gefällt. Ich möchte klar festhalten: Selbstverständlich haben wir heute nicht weniger Beschäftigte und weniger Lohnkosten im Konsolidierungskreis 1. Nein. Es wurde – und Sie sehen das im Anstieg 2000 und 2010 – von Ihnen beschlossen, dass gewisse Institutionen verselbstständigt werden. Die sind jetzt selbstverständlich nicht mehr in diesen Beschäftigungszahlen drin. Ich muss einfach sagen, diese Zahlen, geschätzter Hans-Peter Brunner, – ich kenne diese Avenir Suisse-Studie nicht genau –, aber dass man jetzt sagt, die kantonalen Angestellten verdienen mehr als in der Finanzindustrie, scheint mir jetzt doch ein wenig gewagt, in Anbetracht, dass unsere Lohnskala bei 270'000 Franken aufhört, beim Chef des Steueramtes und der Kantonspolizei. Bei der Finanzindustrie fängt es dort nach der Lehre vielleicht erst an. (*Heiterkeit*) Ja, auch nach dem Studium. Aber, dass man jetzt sagt, die Finanzindustrie oder die Versicherungsindustrie liegt unter der kantonalen Verwaltung, erachte ich als sehr gewagt.

Ich muss Ihnen schon sagen, dass in 80 Prozent Ihrer Vorstösse – das ist jetzt eine reine Schätzung des Finanzdirektors –, mehr Leistungen des Kantons erwartet wird – dort sollen wir, hier sollen wir, da sollen wir. Glauben Sie denn wirklich, das könne einfach so gemacht werden. Beispielsweise im Gesundheitswesen sagt man, dass es viel zu eng ist, man soll viel mehr Personal einsetzen. Über diese Fragen kann man sich streiten. Nur kann man dann nicht im gleichen Atemzug sagen, es gebe zu viele Stellen. Im ganzen Bildungsbereich hatten wir zwischen 2011 und 2020 im Kanton 14 Prozent mehr, also sehr viel mehr als das Wachstum der Bevölkerung, viel mehr Schülerinnen und Schüler. Kein anderer Deutschschweizer Kanton hatte durchschnittlich eine solche Zunahme. Das ist so, weil wir der jüngste Deutschschweizer Kanton der Schweiz sind. Wir sind zirka fünf bis sechs Jahre jünger als alle anderen Kantone in der Schweiz. Deshalb haben wir auch mehr Kinder, wir haben mehr Investitionen und wir brauchen mehr Stellen. Letzte Woche hatten wir ein Treffen mit der ETH beispielsweise. Da hat mir der Chef der ETH (*Michael Hengartner*) gesagt, von den 25'000 Studentinnen und Student an der ETH Zürich, bleiben 12'500 Studentinnen und Student nach dem Studium im Kanton Zürich. Das ist eine sehr erfreuliche Zahl, meines Erachtens. Das heisst, dass der Standort Zürich attraktiv ist. Doch sind halt auch Leistungen gefragt. Und diese Leistungen, die kosten. Das schleckt keine Geiss weg. Alle diese Weiterbildungen, die Sie vorhin verlangt haben, meinen Sie, die fallen einfach so vom Himmel? Ich will dieses Thema nicht kleinreden. Aber ich glaube, wir müssen alle vom Gleichen reden. Die einen sagen, es hätte zu wenig ausländische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in kantonalen Kader. Die anderen meinen es hätte zu viele. Wir reden alle etwas durcheinander. Ich glaube, es ist wichtig, dass wir dieses Thema seriös behandeln, weil, sonst kriegen wir da gar nichts auf den Boden. Besten Dank.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Der Regierungsratspräsident meint wohl, wir sollten unsere eigenen Vorstösse auch lesen. Die Interpellantin hat ihre Erklärung zur Antwort des Regierungsrates abgegeben.

Das Geschäft ist erledigt.