Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 422/2021

Sitzung vom 9. Februar 2022

211. Anfrage (Meinungsäusserungsfreiheit bei Staatsangestellten)

Die Kantonsräte Hans Egli, Steinmaur, Valentin Landmann, Zürich, und Erich Vontobel, Bubikon, haben am 29. November 2021 folgende Anfrage eingereicht:

In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft steht in Artikel 16, Absatz 2: «Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten». Dies ist ein wichtiger Grundsatz eines funktionierenden Rechtsstaates.

In der letzten Zeit drangen verschiedene Ereignisse an die Öffentlichkeit, bei der die Meinungsäusserungsfreiheit (v. a. das Kritisieren einzelner Corona-Massnahmen) von Staatsangestellten nicht gewährleistet wurde, bzw. das Ausüben dieses Grundrechtes für diese Konsequenzen hatte (u. a. für einen angehenden Staatsanwalt).

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie interpretiert der Regierungsrat die von der Verfassung garantierte Meinungsäusserungsfreiheit?
2. Ist das Kritisieren der unserer Verfassung zum Teil entgegenstehenden Corona-Massnahmen durch Staatsangestellte problematisch? Weshalb? Wo sind die Grenzen des noch Erlaubten?
3. Über die Verhältnismässigkeit von Corona-Massnahmen kann man geteilter Meinung sein. Wo sieht der Regierungsrat mögliche Gefahren, wenn gerade bei diesem sensiblen Thema die Kantonspolizei Gesinnungsethik einfordert, und was wären zu ergreifenden Massnahmen?
4. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die von der Verfassung garantierte Meinungsäusserungsfreiheit für Staatsangestellte im selben Umfang wie für den Rest der Bürgerinnen und Bürger gewährleistet ist?
5. Der Regierungsrat hat bei andrer Gelegenheit betont, dass ihm Diversität unter den Staatsangestellten wichtig ist. Wie steht er zu diesem Bekenntnis bezüglich denjenigen, die im Rahmen ihrer Meinungsäusserungsfreiheit die Corona-Massnahmen kritisieren?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Egli, Steinmaur, Valentin Landmann, Zürich, und Erich Vontobel, Bubikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat bereits mehrfach bei der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse ausgeführt (vgl. RRB Nrn. 559/2013, 157/2016, 304/2016 und 500/2018), dass die verfassungsmässige Meinungsäusserungsfreiheit auch für öffentlich-rechtliche Angestellte gilt. Allerdings kann die Meinungsäusserungsfreiheit von Angestellten der kantonalen Verwaltung durch die für sie geltende Treuepflicht eingeschränkt werden: Öffentlich-rechtliche Angestellte haben alles zu unterlassen, was das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Verwaltung oder die Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Arbeitgeber herabsetzen könnte. Für den Kanton ist dieser Grundsatz in § 49 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (LS 177.10) verankert. Als unbestimmter Rechtsbegriff muss die Tragweite der Treuepflicht durch Interessenabwägung im Einzelfall bestimmt werden. Es ist in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu verweisen (vgl. etwa BGE 136 I 332 E. 3.2, S. 335 ff.). Einschränkungen der Meinungsfreiheit sind demnach zulässig, soweit sie sachlich begründet sind und in einem vernünftigen Verhältnis zu deren Zweck stehen. Dabei sind insbesondere das Aufgabengebiet der oder des betroffenen Mitarbeitenden, deren bzw. dessen Stellung, Funktion, Verantwortung und die Nähe der dienstlichen Tätigkeit zum Thema zu berücksichtigen.

Zu Frage 2:

Die Treuepflicht gebietet den Staatsangestellten, sich insbesondere in der Art und Weise der Kritik eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (Urteil des Verwaltungsgericht VB.2015.00105 vom 2. Dezember 2015, E. 4.4). Die Treuepflicht ist umso stärker zu gewichten, je stärker eine kritische Meinungsäusserung einen Konnex zum ausgeübten Beruf hat. Dabei ist einerseits relevant, wie stark im Rahmen der behandelten Thematik auf das berufliche Wirken Bezug genommen wird. Und anderseits ist entscheidend, ob der Beruf genannt wird. Weiter wiegt die Treuepflicht stärker, wenn die betroffene Person in der Strafverfolgung oder in einem anderen Bereich mit einer Kontrollfunktion tätig ist. Schliesslich muss die Abgrenzung zwischen einer persönlichen Meinungsäusserung und der Haltung des Staates bzw. der jeweiligen staatlichen Einheit zu einem bestimmten Thema stets erkennbar sein und darf keiner Interpretation bedürfen.

Bei kritischen Meinungsäusserungen über bereits bestehende staatliche Massnahmen ist zudem beachtlich, ob (bloss) deren Änderung oder Aufhebung gefordert wird oder ob zum Verstoss gegen geltendes Recht aufgerufen wird. Da die Verwaltung insbesondere die Aufgabe hat, das Recht zu vollziehen, wäre ein Aufruf zum Rechtsbruch in der Regel nicht mit der Treuepflicht einer beim Staat angestellten Person vereinbar.

Zu Frage 3:

Das kantonale Personalrecht lässt selbstverständlich Raum für abweichende Meinungen in politisch umstrittenen Themen. Äusserungen von Staatsangestellten sind unter den bereits erklärten Schranken möglich, sofern sie mit der Treuepflicht vereinbar sind.

Zu Frage 4:

Staatsangestellte können sich intern frei und ohne mit Sanktionen oder Diskriminierungen rechnen zu müssen, äussern. Der Kanton Zürich als Arbeitgeber hat ein grosses Interesse daran, auf verantwortungsbewusste Mitarbeitende zählen zu können, die nötigenfalls auch auf von ihnen entdeckte Mängel in der Organisation, Verwaltungsführung und Aufgabenerfüllung aufmerksam machen (vgl. RRB Nr. 279/2016, Beantwortung der Frage 5). Hinsichtlich der Meinungsäusserungsfreiheit der Staatsangestellten gegenüber aussen wird auf die Beantwortung der Fragen 1 und 2 verwiesen. Schliesslich besteht für die betroffene Person die Möglichkeit, eine einschränkende Massnahme anzufechten und gerichtlich überprüfen zu lassen. Damit ist gewährleistet, dass eine allfällige Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit nicht weiter geht, als es aufgrund der Treuepflicht gegenüber dem Staat notwendig ist.

Zu Frage 5:

Diversität unter den Staatsangestellten ist sehr wichtig. Das umfasst nicht nur das Geschlecht, das Alter oder einen allfälligen Migrationshintergrund, sondern insbesondere auch unterschiedliche Meinungen, auch betreffend Massnahmen zur Bewältigung der Coronapandemie. Die Diversität ändert jedoch nichts an der Treuepflicht der Staatsangestellten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Peter Hösli