

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 95/2017

Sitzung vom 21. Juni 2017

### **554. Anfrage (Verwendung von Steuer- und Prämiegeldern im Abstimmungskampf)**

Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, Kantonsrätin Kathy Steiner und Kantonsrat Markus Bischoff, Zürich, haben am 3. April 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen des Abstimmungskampfes zur Rechtsformänderung des Kantonsspitals Winterthur (KSW) vom 21. Mai wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Spitals angewiesen, nicht in einem der Namenskomitees mit der entsprechenden Bezeichnung des Arbeitsortes – also KSW – aufzutreten. Wir gehen davon aus, dies gilt sowohl für das Pro- wie auch das Kontra-Komitee.

Nun sind einerseits erste Inserate des Pro-Komitees in der Zeitung erschienen, bei welchen die Cheförztn der Klinik für Kinder- und Jugendmedizin mit entsprechender Arbeitsortsbezeichnung aufgetreten ist.

Im Weiteren haben die Unterzeichner der Anfrage Kenntnis davon, dass das KSW dem Pro-Komitee beim Sammeln von Spenden behilflich ist sowie «logistische Unterstützung» bietet.

Es stellen sich daher dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Welche Regelungen gelten hinsichtlich eines Engagement einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons Zürich (bspw. das KSW) bzw. deren Personal, in einem Abstimmungskampf, bei welchem die Anstalt selber direkt vom Abstimmungsausgang betroffen ist bzw. in einem direkten Interessenskonflikt dazu steht?
2. Wie stellt sich der Regierungsrat zur einseitigen Unterstützung des Pro-Komitees «Fitte Spitäler» durch das KSW in Form von Hilfe bei der Spendensammlung und der logistischen Unterstützung des Pro-Komitees?
3. Was gedenkt der Regierungsrat dagegen zu tun, dass Prämien- und Steuergelder (via DRG's) für einen Abstimmungskampf verwendet werden?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andreas Daurù, Winterthur, Kathy Steiner und Markus Bischoff, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

In § 6 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) sind die Grundsätze der Wahl- und Abstimmungsfreiheit festgehalten. So sind staatliche Organe gehalten, einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung zu fördern und eine von Zwang und unzulässigem Druck freie Stimmabgabe zu ermöglichen, sodass die Meinung der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden kann (§ 6 Abs. 1 GPR). Gemäss den Ausführungen des Regierungsrates in der Weisung an den Kantonsrat zu § 6 GPR wird durch diese Regelungen ermöglicht, dass sich die betreffende Behörde mit Pressemitteilungen oder durch Teilnahme an Diskussionsforen in den Abstimmungskampf einschalten kann. Eigentliche Werbekampagnen sind für Behörden aber unzulässig (Vorlage 4001, S. 58 f.; ABI 2002, 1507, S. 1563 f.).

Wie der Regierungsrat bereits am 15. März 2006 in Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 48/2006 betreffend Verselbständigung USZ: Fundraising des ärztlichen Direktors ausführte, können sich staatliche Organe, staatlich beherrschte Unternehmen sowie Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, gemäss § 6 Abs. 3 GPR in sachlicher Weise an der öffentlichen Meinungsbildung beteiligen, soweit sie vom Thema direkt betroffen sind und der Mitteleinsatz verhältnismässig erfolgt. Bei staatlich beherrschten Unternehmen führt das Gebot der Verhältnismässigkeit indessen zu gewissen Einschränkungen. Gemäss Lehre und Rechtsprechung können solche Unternehmen nur Stellungnahmen zu Abstimmungsfragen abgeben und irreführende Interventionen Privater berichtigen. Soweit es aber beispielsweise um Fragen ihrer Rechtsform oder um den Bestand ihrer Aufgabenbereiche geht, haben sie sich neutral zu verhalten (Vorlage 4001, S. 59).

Engagieren sich öffentlich-rechtlich angestellte Mitarbeitende im Abstimmungskampf, kann es zu Friktionen zwischen der Treuepflicht der Mitarbeitenden (§ 49 Personalgesetz, LS 177.10) und dem den Mitarbeitenden zustehenden Grundrecht der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Bundesverfassung, SR 101) kommen (vgl. auch Anfrage KR-Nr. 18/2016 betreffend Abstimmungspolitizierende Staatsangestellte und Behörden), Beantwortung der Frage 5). Zu beachten ist diesbezüglich, dass jede Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit einer gesetzlichen Grund-

lage bedarf, im öffentlichen Interesse stehen und verhältnismässig sein muss (vgl. BGE 136 I 332 E. 3 ff.). Die Treuepflicht einer oder eines öffentlich-rechtlichen Angestellten kann gar so weit gehen, dass sie auch seine Meinungsäusserungsfreiheit im Bereich des ausserdienstlichen Verhaltens einschränkt (BGE 120 Ia 203 E. 3a S. 205 f.). Entsprechend gebietet die Treuepflicht öffentlich-rechtlich angestellten Mitarbeitenden, sich insbesondere in der Art und Weise der Kritik eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen (vgl. BGE 136 I 332 E. 3.2.1 S. 335 f.). Ihre Grenzen findet die Meinungsäusserungsfreiheit dort, wo das Verhalten der oder des Angestellten die Amtsführung und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung beeinträchtigt (vgl. BGE 108 Ia 172 E. 4b S. 175 ff. sowie Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2015.00105 vom 2. Dezember 2015, E. 4.4). Daraus ergibt sich, dass jeweils im konkreten Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, um festzustellen, ob die Meinungsäusserungsfreiheit der oder des Angestellten eingeschränkt ist oder nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass persönliche Äusserungen zu Abstimmungen und Wahlen, die nicht in offizieller Funktion getätigt werden, heutzutage in der Regel als wertvoller Diskussionsbeitrag aufgefasst werden und grundsätzlich durch die Meinungsäusserungsfreiheit gedeckt sind (vgl. Beatrix Schibli, *Einschränkungen der Meinungsfreiheit des Bundespersonals*, Diss. Zürich 2005, S. 118). Solange es für Drittpersonen ersichtlich ist, dass es sich um eine private Meinungsäusserung handelt, sind die Möglichkeiten zur Unterbindung oder Ahndung (z. B. mit personalrechtlichen Massnahmen) denn auch sehr beschränkt.

Zu Frage 2:

Das KSW ist bzw. war vom Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG (Vorlage 5153) und entsprechend vom Ausgang der – inzwischen erfolgten – Volksabstimmung über die Vorlage direkt betroffen. Spitalrat und Spitaldirektion des KSW haben seit Beginn des Projekts 2012 wiederholt öffentlich erklärt, dass sie voll und ganz hinter den Absichten des Regierungsrates stehen. Sie begrüsst auch den Beschluss des Kantonsrates, mit dem dieser den Antrag des Regierungsrates genommen hatte. Bei einem Projekt dieser Grössenordnung ist es unabdingbar, dass es vom Betrieb mitgetragen wird. Die Haltung des KSW zur Vorlage ist entsprechend einleuchtend und war von Anfang an öffentlich bekannt.

Im Hinblick auf die Abstimmung vom 21. Mai 2017 vereinbarten die Gesundheitsdirektion und die Führung des KSW, dass sich das KSW im Abstimmungskampf nach den in der Beantwortung der Frage 1 erwähnten Grundsätzen der Sachlichkeit, der Verhältnismässigkeit und der Transparenz richten muss.

Das Komitee «Pro KSW und ipw» führte zur Finanzierung seiner Kampagne ein Fundraising durch. Es wurde von den Spitaldirektoren des KSW und der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) einmalig durch den Versand eines Schreibens an im Gesundheitswesen tätige Unternehmen unterstützt. In diesem Schreiben wurde erklärt, dass neben Kantonsrat und Regierungsrat auch die Spitäler die Vorlagen unterstützen, und es wurde das Pro-Komitee vorgestellt. Es wurde weiter darum gebeten, eine finanzielle Unterstützung des Komitees zu prüfen. Die Empfängerinnen und Empfänger erhielten einen Antworttalon, in dem sie ihre Bereitschaft zur finanziellen oder anderweitigen Unterstützung erklären konnten. Der Antworttalon enthielt gleich wie das Schreiben das Logo des KSW sowie der ipw. Als Kontaktpersonen waren auf dem Antworttalon die Spitaldirektoren des KSW und der ipw sowie die Projektleiterin des Pro-Komitees angegeben. Eine finanzielle Unterstützung des Komitees durch KSW und ipw gab es nicht.

Das beschriebene Engagement hielt sich grundsätzlich im Rahmen der in der Beantwortung der Frage 1 dargelegten Grundsätze. Nachdem die Stimmberechtigten am 21. Mai 2017 beide Vorlagen abgelehnt haben, muss auch nicht weiter untersucht werden, ob der Aufruf zur finanziellen und anderweitigen Unterstützung des Pro-Komitees über den durch das Neutralitätsgebot vorgegebenen Rahmen hinausging.

Zu Frage 3:

Die Spitäler KSW und ipw haben sich nicht finanziell am Abstimmungskampf beteiligt. Sie haben keine Gelder aus dem stationären oder dem ambulanten Bereich für den Abstimmungskampf verwendet. Auch der Kanton hat im Hinblick auf die Abstimmung kein Steuergeld für Massnahmen aufgewendet, die über die gesetzlich vorgesehene Aufgabenerfüllung hinausgingen (§ 12 Abs. 1 lit. a GPR in Verbindung mit § 13 Abs. 1 lit. c und e Verordnung über die politischen Rechte, LS 161.1). Es gibt daher keinen Anlass für Massnahmen des Regierungsrates.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**