

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 96/2018

Sitzung vom 6. Juni 2018

500. Anfrage (Lebenslängliche Verwirrung)

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Kantonsrätin Elisabeth Pflughaupt, Gossau, haben am 26. März 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Ein kantonaler Stellenleiter und zwei seiner Kadermitarbeiter haben in einem Gastkommentar in der NZZ vom 20.3.2018, unterzeichnet mit ihrem Namen und ihrer beruflichen Stellung, unter dem Titel «Lebenslängliche Verwirrung» festgestellt, die Kombination von lebenslänglicher Freiheitsstrafe und Verwahrung sei Nonsense und ein toter Buchstabe im Gesetz, bringe ausser Verwirrung nichts und solle wieder aus dem Gesetz entfernt werden. In diesem Zusammenhang kritisierten die drei Staatsangestellten direkt das Bezirksgericht Lenzburg und dessen Urteil im Falle des Ruppertschwilers Mörders. Zitat: «Kombination von lebenslänglicher Freiheitsstrafe und Verwahrung ist juristischer Nonsense. Toter Buchstabe im Gesetz bringt ausser Verwirrung nichts und sollte wieder entfernt werden...Wegen dieser Zirkellogik wird der Ruppertschwilers Täter nie von der Freiheitsstrafe in die Verwahrung wechseln». Ende Zitat.

Mit ihren Aussagen «ritzen» die drei leitenden Angestellten aus dem Zürcher Amt für Justizvollzug an der Gewaltentrennung. Der Artikel kann auch so verstanden werden, das geltende Gesetz nicht zu vollziehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gibt es im Kanton Zürich Richtlinien betreffend (politische) Äusserungen in Presse und Öffentlichkeit seitens kantonaler Mitarbeiter in offizieller Funktion und nicht als Privatperson?
2. Falls die Mitarbeiter nicht in offizieller Mission handeln: Wird untersucht, ob sie ihre Treuepflicht verletzt haben, und wenn ja, werden sie disziplinarisch zur Verantwortung gezogen?
3. Hat die Justizdirektorin des Kantons Zürich, Jacqueline Fehr, ihr Plazet zum obigen Artikel gegeben und wenn ja, warum?
4. Teilt der Regierungsrat die Meinung der drei Staatsangestellten und wird er dazu eine entsprechende Standesinitiative ausarbeiten und dem Kantonsrat Einreichung in Bern beantragen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Künsnacht, und Elisabeth Pflughaupt, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Im erwähnten NZZ-Artikel vom 20. März 2018 nehmen drei Kadermitarbeitende des Amts für Justizvollzug Stellung zu einer juristischen Frage mit praktischer Bedeutung für den Justizvollzug. Dabei ging es weder um die Kritik an einem Urteil im Einzelfall noch um eine Aufforderung, einem gerichtlichen Auftrag nicht nachzukommen. Im Zentrum stand vielmehr die Problematik, dass eine gleichzeitige Anordnung einer lebenslangen Freiheitsstrafe und einer Verwahrung an sich – zumindest in technischer Hinsicht – nicht sinnvoll ist. Dies deshalb, da aus einer lebenslangen Freiheitsstrafe eine bedingte Entlassung frühestens nach 15 Jahren möglich ist, jedoch nur, wenn nicht anzunehmen ist, dass die verurteilte Person weitere Verbrechen oder Vergehen begeht. Eine vorzeitige Entlassung kommt somit nur dann infrage, wenn die verurteilte Person nicht mehr als gefährlich eingestuft wird. Wer aber nicht mehr gefährlich ist, kann von Gesetzes wegen auch nicht verwahrt werden. Aufgrund dieser Zirkellogik wird eine Täterin oder ein Täter nie von einer lebenslangen Freiheitsstrafe in die Verwahrung wechseln können.

Im infrage stehenden Artikel wird zu einer fachlichen Frage Stellung genommen. Es wird keine politische Forderung gestellt. So geht es nicht darum, ob lange Haftstrafen sinnvoll sind oder nicht, sondern einzig um die Frage, ob eine Kombination aus lebenslanger Freiheitsstrafe und Verwahrung in der Praxis je ihre Wirkung entfalten kann. Die Autoren setzten sich zudem mit der Absicht des Gerichts, eine möglichst lange Haftstrafe bei einem Vierfachmörder auszusprechen, auseinander. Dabei wiesen sie darauf hin, dass die Kombination aus einer lebenslangen Freiheitsstrafe und einer Verwahrung nicht zwangsläufig eine längere Unterbringung zur Folge hat, als wenn «nur» eine lebenslange Freiheitsstrafe ausgesprochen worden wäre. Um der Absicht des Gerichts wirklich gerecht zu werden, müssten die Richterinnen und Richter die Möglichkeit haben, schon zum Urteilszeitpunkt den frühestmöglichen Termin für eine vorzeitige Entlassung aus dem Strafvollzug festlegen zu können. Da diese Möglichkeit in der Schweiz, anders als etwa in Deutschland, nicht gegeben ist, kombinieren die Gerichte gegenwärtig die lebenslange Freiheitsstrafe mit einer Verwahrung, wobei Letztere – wie ausgeführt – nie zur Anwendung kommen kann.

Zusammenfassend bestand die Absicht des infrage stehenden Artikels demnach darin, die Folgen der gegenwärtigen Gerichtspraxis bzw. der gegebenen rechtlichen Voraussetzungen auf den Justizvollzug aus der Expertensicht aufzuzeigen.

Der Regierungsrat hat bereits mehrfach ausgeführt (vgl. RRB Nrn. 559/2013, 157/2016 und 304/2016), 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 was die Vertrauenswürdigkeit gegenüber dem Arbeitgeber herabsetzen könnte. Für den Kanton Zürich 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 nur 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.

Das kantonale Personalrecht lässt demnach Raum für abweichende Meinungen sowie damit allenfalls verbundene Kritik im dargestellten Rahmen. Die Treuepflicht gebietet den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung zwar, sich insbesondere in der Art und Weise der Kritik eine gewisse Zurückhaltung aufzuerlegen; «Richtlinien» betreffend (politische) Äusserungen seitens der Angestellten kennt das kantonale Personalrecht aber nicht.

Zu Frage 3:

Die Direktionsvorsteherin hatte Kenntnis vom Artikel und war und ist mit dessen Inhalt einverstanden. Ihr war es ein besonderes Anliegen, dass es sich beim Meinungsartikel der drei involvierten Angestellten um eine ausgewogene Expertenmeinung aus der Praxis handelt, die allenfalls als Anregung für künftige Gesetzesrevisionsvorhaben dienen kann.

Zu Frage 4:

Die im NZZ-Artikel vom 20. März 2018 dargestellte Expertenmeinung und die damit verbundenen Fragen zum Sanktionenrecht werden in der anstehenden Debatte des Bundesparlaments zu verschiedenen Änderungen des Sanktionenrechts im Strafgesetzbuch in Kürze aufgegriffen werden. Eine Standesinitiative erübrigt sich somit.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli