

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

19.12.2007

**1616.**

### **Schriftliche Anfrage von Dr. Luca Jagmetti betreffend Strafanzeigen durch städtische Verwaltungsstellen**

Am 3. Oktober 2007 reichte der Gemeinderat Dr. Luca Jagmetti (FDP) folgende Schriftliche Anfrage GR Nr. 2007/546 ein:

Gemäss § 21 Abs. 1 der kantonalen Strafprozessordnung haben Behörden und Beamte ihnen bekannt gewordene strafbare Handlungen anzuzeigen, die sie bei Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen. Ausgenommen von dieser Pflicht, aber zur Anzeige berechtigt sind Beamte, deren berufliche Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis zu einem Beteiligten oder zu einem seiner Angehörigen voraussetzt.

Gemäss § 121 Abs. 1 des kantonalen Steuergesetzes (StG) haben Verwaltungsbehörden, ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, den Steuerbehörden auf Verlangen aus ihren Akten Auskunft zu erteilen; sie haben von sich aus den Steuerbehörden Mitteilung zu machen, wenn nach Wahrnehmungen in ihrer amtlichen Tätigkeit die Wahrscheinlichkeit einer unvollständigen Versteuerung besteht.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche städtischen Verwaltungsstellen haben in den letzten 3 Jahren gestützt auf § 21 Abs. 1 StPO wie viele Strafanzeigen wegen welchen mutmasslichen Straftaten eingereicht? Bitte um Auflistung geordnet nach Dienststellen.
2. Welche städtischen Verwaltungsstellen haben in den letzten 3 Jahren gestützt auf § 121 Abs. 1 StG wie viele Anzeigen an die Steuerbehörden wegen Verdachts auf unvollständige Versteuerung gemacht? Bitte um Auflistung geordnet nach Dienststellen.
3. Sind sich Stadtrat und Verwaltung bewusst, dass auch Verstösse gegen die Ausländergesetzgebung sowie ab 1.1.2008 der unberechtigte Bezug von Sozialhilfe von der Meldepflicht gemäss § 21 Abs. 1 StPO erfasst werden? (Vgl. Art. 23 ff. ANAG und § 48a des kantonalen Sozialhilfegesetzes.)
4. Gibt es städtische Verwaltungsstellen, die aufgrund eines persönlichen Vertrauensverhältnisses zu einem Beteiligten auf Strafanzeigen im Sinne von § 21 Abs. 1 StPO verzichteten? Falls ja: um welche Dienststellen handelt es sich? Was für Delikte (Art) werden dadurch nicht zur Anzeige gebracht?
5. Teilt der Stadtrat die Meinung des Fragenden, dass die Bürgerrechtsabteilung eine Behörde im Sinne von § 20 Abs. 1 StPO und § 121 Abs. 1 StG ist?
6. Ist der Stadtrat ebenfalls der Ansicht, dass städtische Mitarbeiter nicht mit dem Vorwand der Datenschutzgesetzgebung bzw. gestützt auf diese auf eine Meldung gemäss § 21 Abs. 1 StPO und § 121 Abs. 1 StG verzichten dürfen, da diese beiden Normen eine klare gesetzliche Grundlage und Pflicht für die jeweilige Meldung enthalten?
7. Wie wird in der Stadt Zürich überprüft und sichergestellt, dass die städtischen Mitarbeiter ihren Meldepflichten gemäss § 21 Abs. 1 StPO und § 121 Abs. 1 StG nachkommen?
8. Werden neu eintretende städtische Mitarbeiter auf ihre Meldepflichten gemäss § 21 Abs. 1 StPO und § 121 Abs. 1 StG aufmerksam gemacht? Falls ja: In welcher Form geschieht dies? Falls nein: warum nicht?
9. Sind sich Stadtrat und Verwaltung bewusst, dass ein städtischer Mitarbeiter, der aufgrund von § 21 Abs. 1 StPO zu einer Strafanzeige verpflichtet ist, diese aber wissentlich und willentlich unterlässt, sich unter Umständen einer Begünstigung im Sinne von Art. 305 Abs. 1 des Strafgesetzbuches strafbar macht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

### **Vorbemerkungen**

Es besteht kein Überblick darüber, was Departemente und Dienstabteilungen in der von der Schriftlichen Anfrage angesprochenen Problematik unternehmen. Es bestehen insbesondere

keine stadtweit vereinheitlichten und standardisierten Prozesse zur Durchsetzung der entsprechenden Meldepflichten. Eine solche Vereinheitlichung wäre auch kaum sinnvoll und zielführend, da die Verwaltungseinheiten in ihren Strukturen, Aufgaben und der Zusammensetzung der Mitarbeitenden zu unterschiedlich sind. Sie sind daher auch in ganz verschiedenem Ausmass, in höchst unterschiedlichen Bereichen und auf vielfältige Art mit strafbaren Handlungen konfrontiert. Adäquate Lösungen können deshalb auch nur auf Ebene der einzelnen Departemente, Dienstabteilungen und weiteren Einheiten bzw. auf hierarchisch noch tieferer Stufe getroffen werden. Auch die Beantwortung von Frage 6 zeigt auf, dass keine einheitlichen Lösungen anzustreben sind.

**Zu Frage 1:** Da keine Statistiken bestehen, wird die Frage aufgrund der Rückmeldungen der Departemente so vollständig wie möglich beantwortet.

***Präsidialdepartement:***

Von den Dienstabteilungen des Präsidialdepartements haben in den fraglichen drei Jahren folgende Dienstabteilungen Anzeigen erstattet: Bevölkerungsamt: Eine Anzeige wegen Bigamie, 16 Anzeigen wegen Passfälschungen; Bestattungs- und Friedhofamt: führen keine Statistik, sehr selten kommt es zu Strafanzeigen bei Grabschändungen; Stadttammann und Betreibungsämter: 82 Strafanzeigen vor allem wegen Pfandverheimlichung, Pfändungsbetrug und Urkundenfälschung.

***Finanzdepartement:***

Von den Dienstabteilungen des Finanzdepartements sind lediglich von drei Dienstabteilungen Rückmeldungen erfolgt. Finanzverwaltung: 13 Fälle im Zusammenhang mit der Vorlage von manipulierten Auszahlungsbelegen durch Drittpersonen betreffend Urkundenfälschung/Betrug/Trickdiebstahl/Diebstahl; Steueramt: Es werden regelmässig Strafanzeigen wegen Verdachts auf Pfändungsbetrug erstattet; eine Statistik darüber besteht nicht; Liegenschaftsverwaltung: Ein Fall wegen Veruntreuung durch einen Mitarbeiter.

***Polizeidepartement:***

Stadtpolizei: Die Anzeigeerstattung gemäss § 21 StPO gehört zum eigentlichen Grundauftrag polizeilichen Handelns. Dieser Auftrag gilt für alle uniformierten und zivilen Polizistinnen und Polizisten der Stadtpolizei während des Polizeidienstes und kann darüber hinaus auch in der Freizeit ausgeführt werden, auch wenn dafür keine Verpflichtung von Gesetzes wegen besteht. Die Stadtpolizei führt keine Statistik zu § 21 StPO.

Schutz und Rettung: In Einzelfällen kommt es zu Anzeigen wegen Tätlichkeiten gegen Rettungssanitäterinnen und -sanitäter. Es wird keine Statistik geführt.

Dienstabteilung Verkehr: 107 Strafanzeigen betreffend Sachbeschädigung an Verkehrsleitanlagen, 143 Strafanzeigen betreffend Sachbeschädigung/Diebstahl an Parkuhren sowie elf Strafanzeigen betreffend Urkundenfälschung.

Stadtrichteramt: Es wurde 1 Strafanzeige wegen Verdachts auf Vermögensdelikt im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit eingereicht.

***Gesundheits- und Umweltdepartement:***

Im Zusammenhang mit dem Stadtspital Triemli wurde eine Strafanzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung, Berufsgeheimnisverletzung und Widerhandlung gegen das UWG, von den Pflegezentren 28 Anzeigen wegen Diebstahls, eine Anzeige wegen strafbarer Handlungen gegen die sexuelle Integrität und fünf Strafanzeigen wegen Einbruchs erstattet. Das Lebensmittelinspektorat reichte diverse Strafanzeigen im Rahmen des Vollzugs des Lebensmittelrechts ein. Diese erfolgten jedoch gestützt auf eine spezielle Rechtsgrundlage.

***Tiefbau- und Entsorgungsdepartement:***

Das Tiefbauamt hat elf Strafanzeigen eingereicht: neun betrafen Sachbeschädigungen, zwei Diebstähle; Entsorgung und Recycling: Drei Strafanzeigen wegen passiver Bestechung.

***Hochbaudepartement:***

Es wurden vier Strafanzeigen wegen Verletzung von Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes erstattet. Zudem wurde eine Vielzahl von Strafanträgen im Zusammenhang mit den von der Immobilienbewirtschaftung verwalteten Bauten und Anlagen im Verwaltungsvermögen eingereicht, insbesondere wegen Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch. Darüber wird keine Statistik geführt.

**Departement der Industriellen Betriebe:**

Das ewz hat in den letzten drei Jahren 442 Strafanzeigen in folgenden Bereichen gestellt: Sachbeschädigungen von Masten und Inselschutzpfosten, Sprayereien, Diebstahl, unrechtmässige Entziehung von Energie, Sachbeschädigung betreffend Einbruch in Mannschaftscontainer. Die VBZ haben 24 Strafanzeigen wegen Urkundenfälschung, eine Strafanzeige wegen betrügerischem Missbrauch einer Datenverarbeitungsanlage, eine Strafanzeige wegen Münzverringerung und 117 Strafanzeigen wegen Störung des öffentlichen Verkehrs bzw. Störung des Eisenbahnverkehrs erstattet. Bezüglich Anzeigen wegen schwerer Körperverletzung, Gewalt und Drohung gegen Beamte sowie einfache Körperverletzung und Tätlichkeiten gegen VBZ-Mitarbeitende werden keine Statistiken geführt.

**Schul- und Sportdepartement:**

Strafanzeigen und -anträge werden von verschiedenen Instanzen, sowohl durch Dienstabteilungen und Departementssekretariat als auch von den Schulpräsidien eingereicht. Die Anzeigen werden nicht zentral erfasst. Es werden keine Statistiken geführt. Relativ häufig sind Strafanzeigen wegen Einbrüchen in Schulhäusern. Für die damit oft verbundenen Sachbeschädigungen und Hausfriedensbrüche werden jeweils besondere Strafanträge von den Schulpräsidien gestellt.

**Sozialdepartement:**

Amt für Zusatzleistungen: 15 Anzeigen, Delikte nicht erfasst; Soziale Dienste: 64 Strafanzeigen wegen Betrug zwei bis drei Strafanzeigen pro Jahr wegen Bedrohung von Mitarbeitenden durch Klienten; Soziale Einrichtungen und Betriebe/Wohnen und Obdach: Zwölf Anzeigen betreffend schwere Drohungen, Sachbeschädigung, Gewaltanwendung, Körperverletzung, Einbruch, Hausfriedensbruch und Brandstiftung; Soziale Einrichtungen und Betriebe/Sucht und Drogen: 48 Strafanzeigen wegen Hausfriedensbruchs, Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte, Sachbeschädigung, Jugendschutz, Kinderschutz, einfache Körperverletzung; Soziale Einrichtungen und Betriebe/Kinderbetreuung: eine Anzeige betreffend Einbruch; Soziale Einrichtungen und Betriebe/Arbeitsintegration: Zwölf Anzeigen wegen Einbruchdiebstahls.

**Zu Frage 2:** Besteht der Verdacht auf eine unvollständige Besteuerung, so reicht das Steueramt die Unterlagen an die zuständige Dienstabteilung des kantonalen Steueramts ein. Dies betrifft Fälle aus eigener Wahrnehmung bei der steueramtlichen Inventarisierung in Todesfällen (168 Nachsteuerfälle in den letzten drei Jahren), polizeiliche Meldungen und Denunziationen (20 Fälle pro Jahr). Das Steueramt führt keine Anzeigestatistik.

**Zu Frage 3:** Ja.

**Zu Frage 4:** Die Frage wird nur hinsichtlich derjenigen Departemente beantwortet, welche mit Straftatbeständen konfrontiert worden sind und bei denen derartige persönliche Vertrauensverhältnisse bestehen.

**Schul- und Sportdepartement:**

Im Schulbereich spielt diese Ausnahmebestimmung eine erhebliche Rolle. Geschützt in diesem Sinn ist das Vertrauensverhältnis zu den Schülerinnen und Schülern und deren Eltern von folgenden Angestelltengruppen: Lehrpersonen und Schulleitungen, Schulpsychologinnen und Schulpsychologen, Schulärztinnen und Schulärzte, Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Diese Personen sind nicht verpflichtet, wohl aber berechtigt, Strafanzeige zu erheben, wenn ihnen Straftaten von oder gegen vom Vertrauensverhältnis erfassten Personen bekannt werden. Es ist davon auszugehen, dass ein solcher mit dem Vertrauens-

verhältnis motivierter Verzicht auf eine Strafanzeige hin und wieder vorkommt. Es können darüber naturgemäss keine verlässlichen Angaben gemacht werden.

**Sozialdepartement:**

Bei den Sozialen Diensten existieren keine statistischen Auswertungen darüber, wie oft und in welchen Fällen Mitarbeitende aufgrund des persönlichen Vertrauensverhältnisses auf eine Strafanzeige verzichtet haben. Im Bereich der Beratung von Familien mit Kindern kann es durchaus zu einem solchen Verzicht kommen. Im Bereich wirtschaftlicher Sozialhilfe wird jeder missbräuchliche Bezug von Sozialhilfeleistungen, soweit strafrechtlich relevant, angezeigt. Im Bereich Soziale Einrichtungen und Betriebe kam es aus verschiedenen Gründen dreimal zu einem Verzicht.

**Zu Frage 5:** Ja.

**Zu Frage 6:** Diese Frage kann grundsätzlich mit ja beantwortet werden. Es sind allerdings einzelne gewichtige Ausnahmen zu beachten, welche die allgemeine Anzeigepflicht entsprechend relativieren. Keine Anzeigepflicht trifft Mitarbeitende, die im Rahmen ihrer Tätigkeit Geheimnisse erfahren, die sie gemäss Art. 321 StGB zu wahren haben. Mitarbeitende, welchen ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, sind – in Auslegung von § 129ff. StPO in Verbindung mit § 21 StPO – von der Anzeigepflicht ausgenommen. Mitarbeitende, welche sich durch die Einreichung einer Strafanzeige selbst strafrechtlich belasten würden, sind gestützt auf das strafprozessuale Selbstbegünstigungsprivileg von der Anzeigepflicht ausgenommen. Dem kantonalen Strafprozessrecht übergeordnete gesetzliche Bestimmungen können zudem allenfalls eine abweichende Regelung der allgemeinen Anzeigepflicht vorsehen bzw. die Bekanntgabe von Daten auf bestimmte Kategorien strafbaren Verhaltens beschränken (Beispiel: gestützt auf § 8 Abs. 3 des Einführungsgesetzes zum Opferhilfegesetz unterliegt das Personal der kantonalen Opferhilfestelle nicht der Anzeigepflicht).

Die Anzeigepflicht i.S.v. § 21 StPO setzt einen erheblichen und konkreten Verdacht auf eine strafbare Handlung voraus. Ein einfacher Verdacht genügt in der Regel nicht (Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Stand 1. Januar 2007, Ziff. 31.8). Die Anzeigepflicht i.S.v. § 21 StPO ist auf Officialdelikte beschränkt. Ferner ist zu beachten, dass der Schutz des Vertrauensverhältnisses i.S.v. § 21 Abs. 1 StPO zweitem Satz weit gefasst ist. Insbesondere wird auch das Verhältnis zwischen Lehrperson und Schülerin/Schüler und zwischen Sozialarbeiterin/-arbeiter und deren Klientinnen und Klienten miterfasst (Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich, Stand 1. Januar 2007, Ziff. 31.8).

Allfällige Geheimhaltungsverpflichtungen werden gestützt auf § 121 StG nur bei Auskunftsbegehren durch die Steuerbehörden – also auf Anfrage hin – aufgehoben. Dies gilt nicht für die unaufgeforderten Meldepflichtungen. Der Bestand allfälliger Geheimhaltungsverpflichtungen bleibt durch die Meldepflicht unberührt. Jedenfalls sieht der Gesetzeswortlaut keine explizite Aufhebung solcher Geheimhaltungsverpflichtungen vor. Dem kantonalen Steuerrecht übergeordnete gesetzliche Bestimmungen können allenfalls eine abweichende Regelung der allgemeinen Meldepflicht vorsehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sowohl die Anzeigepflicht gemäss § 21 StPO als auch die Meldepflicht i.S.v. § 121 StG nicht absolut gelten. Die Einschränkungen ergeben sich nicht aus der Datenschutzgesetzgebung im engeren Sinn, jedoch aus spezialgesetzlichen Regelungen wie z. B. StGB, StPO und weiteren Gesetzen.

**Zu Frage 7:** Wie unter den Vorbemerkungen erwähnt und begründet, bestehen keine stadtwweit vereinheitlichten und standardisierten Prozesse zur Durchsetzung der Meldepflicht.

**Zu Frage 8:** Eine standardmässige Information aller neu eintretenden städtischen Mitarbeitenden über ihre Meldepflichten erfolgt nicht. Allerdings erhalten alle Mitarbeitenden beim Eintritt eine Ausgabe des Städtischen Personalrechts, in welchem in § 152 der Ausführungsbestimmungen das Recht und die Pflicht zu einer Strafanzeige näher umschrieben sind. Es ist davon auszugehen, dass in dafür sensiblen Bereichen die HR-Verantwortlichen bzw. Vorgesetzten explizit darauf hinweisen. Alle Mitarbeitenden können sich zudem im Personalrecht informieren, sofern sie mit entsprechenden Fragestellungen konfrontiert sind. Diesbe-

zöglich kann darauf hingewiesen werden, dass das Personalrecht der Stadt Zürich im Nachgang zur Untersuchung der Klärschlamm Entsorgung eine verhältnismässig ausführliche Regelung der Abläufe im Zusammenhang mit einer Strafanzeige kennt. Es gelten Art. 78 PR und Art. 152 AB PR. Wie aus der Weisung des Stadtrates zum Erlass eines neuen städtischen Personalrechts hervorgeht, beinhaltet Art. 152 AB PR materiell die im früheren Personalrecht in Art. 49 a PR enthaltenen Bestimmungen. Da es sich um eine Materie handelt, die in der Strafprozessordnung behandelt wird, erachtete man es als genügend, diese Frage neu in den Ausführungsbestimmungen zu regeln. Zum Inhalt von Art. 152 AB PR kann deshalb auch heute noch auf die Kommentierung in der Weisung des Stadtrates vom 1. Juli 1998 (GR Nr. 1998/2007) verwiesen werden. Mit dieser Weisung wurde die von der Untersuchungskommission zur Überprüfung der Klärschlamm Entsorgung eingereichte Motion betreffend Sicherstellung des Anzeigerechts beim Entdecken strafbarer Handlungen erfüllt.

Bereits die allgemeine Verpflichtung aus § 21 Abs. 1 StPO hat nicht überall dieselbe Aktualität und Bedeutung. Für sehr viele Angestellte ist die Wahrscheinlichkeit, Zeuge einer strafbaren Handlung zu werden, gering bis verschwindend. Zudem sind je nach Verwaltungseinheit und Tätigkeitsbereich ganz unterschiedliche Tatbestände von Bedeutung. Die Aufklärung und Instruktion der Mitarbeitenden hat daher vor Ort und ausgerichtet auf die lokal bestehende Problemlage zu erfolgen. Bezüglich der Meldepflicht gemäss § 121 Abs. 1 StG ist offensichtlich, dass die allermeisten Mitarbeitenden gar nie in die Situation kommen werden, selbst entsprechende Beobachtungen zu machen. Diejenigen Dienstabteilungen, bei denen dafür eine erhöhte Wahrscheinlichkeit besteht (insbesondere Steueramt und auch Soziale Dienste), haben auch diesbezüglich selbst angemessene Massnahmen zu treffen. Der Stadtrat geht davon aus, dass dies der Fall ist und dass die Mitarbeitenden entsprechende Wahrnehmungen in der Regel ihren Vorgesetzten mitteilen, sodass auf dem Dienstweg den einschlägigen Vorschriften Nachachtung verschafft wird.

**Zu Frage 9:** Ja.

Vor dem Stadtrat  
der Stadtschreiber  
**Dr. André Kuy**