

Zürich, den  
6. Juli 2011

## DER STADTRAT VON ZÜRICH

### an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 12. Januar 2011 reichte die Fraktion der Grünliberalen Partei folgende Motion, GR Nr. 2011/5, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Verordnung für die Mitarbeitenden der städtischen Verwaltung auszuarbeiten, welche das Melden von Missständen klar regelt.

Begründung:

Das Urteil des Obergerichts im Fall Zopfi Wyler hat gezeigt, dass die Hürde für eine externe Meldung von Missständen hoch angesetzt wird. Zudem dürfte den meisten Mitarbeitenden der Stadtverwaltung nicht klar sein, an welche externe Behörde ein Missstand zu melden ist, um eine Amtsgeheimnisverletzung zu vermeiden.

Die Richtlinie sollte deshalb die folgenden Angaben enthalten:

- Bezeichnung der ersten, internen Meldeinstanz unter Angabe von Kontaktangaben und Erreichbarkeit.
- Neben den direkten Vorgesetzten sollte eine unabhängige Instanz ausserhalb der Linie bezeichnet werden, welche anonyme und vertrauliche Meldungen entgegennimmt und bearbeitet. Die interne Anlaufstelle sollte auf verschiedenen Kanälen erreichbar sein, auch ausserhalb der regulären Büroöffnungszeiten (zum Beispiel via E-mail).
- Bezeichnung der zweiten, externen behördlichen Meldeinstanz unter Angabe von Kontaktdaten und Erreichbarkeit.
- Die Richtlinie sollte klar bezeichnen, welche externe Behörde für die Entgegennahme von Meldungen zuständig ist, falls eine interne Meldung keine Wirkung zeigt oder berechtigterweise angenommen werden muss, dass eine interne Meldung negative Konsequenzen für die Hinweisgebenden auslösen wird. Die Ombudsstelle der Stadt Zürich nimmt eine wichtige Funktion wahr. Für die Entgegennahme von Meldungen zu Missständen ist sie jedoch nicht geeignet, da sie lediglich eine Mediationsfunktion wahrnehmen kann und keine Kompetenzen hat, eine Untersuchung und Aufarbeitung des gemeldeten Falles einzuleiten. Die zuständige externe Behörde muss jedoch in der Lage sein, einen gemeldeten Fall umfassend zu untersuchen.
- Die GPK des Gemeinderates ist als Anlaufstelle für solche Whistleblowing Meldungen ebenfalls nur bedingt geeignet. Gemäss Angaben von Frau Wyler hätte sie sich vorgängig vom Amtsgeheimnis entbinden lassen müssen, um an die GPK zu gelangen. Zusätzlich wäre ein Jurist der Stadt bei dem Treffen dabei gewesen. Aus diesen Gründen ist diese Lösung nicht praktikabel.
- Erläuterung der Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit eine Meldung an die Öffentlichkeit und die Medien erfolgen darf.
- Um Klarheit zu schaffen, sollte den Mitarbeitenden der städtischen Verwaltung erläutert werden, unter welchen restriktiven Voraussetzungen eine Mitteilung an die Medien gerechtfertigt ist.
- Art der Delikte, die aufgedeckt werden dürfen

Um eine Verunsicherung zu vermeiden, sollte die Richtlinie schliesslich darauf eingehen, welche Art von Missständen gemeldet werden sollen (zum Beispiel strafbare Handlungen; Delikte, deren Aufdeckung im öffentlichen Interesse liegen; etc.) und welche Stelle allenfalls bei Unklarheiten beratend angerufen werden kann.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemein-

de oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

### **1. Formelles**

Die Motion beauftragt den Stadtrat, eine Verordnung für die Mitarbeitenden der städtischen Verwaltung auszuarbeiten, welche das Melden von Missständen regelt. Als Grund wird auf das Urteil des Obergerichtes im Falle Zopfi/Wyler verwiesen, das gezeigt habe, dass die Hürde für eine externe Meldung von Missständen hoch angesetzt werde. In der Begründung wird präzisiert, dass eine Richtlinie erstellt werden soll, welche die internen und externen Meldestellen unter Angabe der Kontaktdaten und Erreichbarkeit bezeichnet. Für ein Regulatorisch mit so konkretem Inhalt wie Anschriften und Telefonnummern ist jedoch eine Verordnung, welche ein generell abstrakter Erlass ist, nicht das richtige Gefäss. Der Erlass einer Richtlinie liegt nach Art. 49 GO in der Kompetenz des Stadtrates, weshalb das Begehren nach Art. 90 GeschO GR weitgehend nicht motionsfähig und daher bereits aus formellen Gründen abzulehnen ist.

### **2. Inhaltliches**

Der Stadtrat unterstützt das Grundanliegen der Motion und ist bereit, diese in Form eines Postulates entgegenzunehmen. Die Form des Postulates ermöglicht dem Stadtrat eine freiere Umsetzung des Anliegens. Für die Stadtverwaltung steht nicht der Erlass einer Verordnung zur Meldung an externe Stellen oder Medien im Vordergrund, sondern die Prävention von Missbrauch und die Förderung einer Kultur, in der auf Missstände hingewiesen werden kann. Bestehende Missstände lassen das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der Verwaltung rasch schwinden. Daher ist es ein wichtiges Anliegen, dass ein begründeter Verdacht gemeldet wird, damit dieser überprüft und ein tatsächlich vorliegender Missstand so schnell wie möglich behoben werden kann. Durch die Aufmerksamkeit der Mitarbeitenden und die Untersuchung kann regel- und gesetzeswidriges Verhalten verhindert oder aufgedeckt werden. Um den Mitarbeitenden die bestehenden Anlaufstellen und Regelungen besser bekannt zu machen und um sie auf die Thematik zu sensibilisieren, sieht der Stadtrat die Herausgabe eines Merkblattes für die ganze Stadtverwaltung vor. Um die Regelung präzise und aktuell zu verfassen, soll aber das Bundesgerichtsurteil abgewartet werden.

#### **2.1 Bestehende Regelungen des Personalrechts (PR)**

Das Thema ist für die Stadt nicht neu. Es bestehen klare Regeln zu dieser Thematik im Personalrecht. Gemäss Art. 152 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR) sind Mitarbeitende zum Melden von strafbaren Handlungen verpflichtet, die sie bei der Ausübung ihrer dienstlichen Tätigkeit wahrnehmen. Sie sind berechtigt, ihre erheblichen Verdachtsgründe direkt der Polizei zu melden. Verzichten sie auf eine Strafanzeige, sind sie verpflichtet, die strafbare Handlung oder ihren erheblichen Verdacht unverzüglich intern zu melden. Die Meldung kann an die Leitung des Personal- oder Rechtsdienstes oder an die Dienstchefin oder den Dienstchef erfolgen. Wird Befangenheit der Dienstchefin oder des Dienstchefs vermutet, erfolgt die Meldung an die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher bzw. an die Anstellungsinstanz gemäss Art. 11 PR und bei deren vermuteter Befangenheit an die Rechtskonsultantin oder den Rechtskonsultanten des Stadtrates (Art. 152 Abs. 2 AB PR). Die verständigte Stelle veranlasst unverzüglich die notwendigen Abklärungen durch unbefangene Stellen und die erforderlichen Massnahmen. Sie entscheidet, ob eine Strafanzeige notwendig ist, wenn diese nicht bereits durch die Angestellten erfolgt ist, und orientiert die Angestellten schriftlich über den Entscheid. Der Verzicht auf eine Strafanzeige ist summarisch zu begründen und für die Akten festzuhalten. Die Angestellten

können in diesem Fall auch nachträglich Strafanzeige einreichen (Abs. 3).

Die Regeln zur Entbindung vom Amtsgeheimnis (Art. 155 AB PR) tragen der Befangenheitsproblematik Rechnung und sehen vor, dass Mitarbeitende auch direkt von den Departementsvorstehenden und als letzte Instanz vom Stadtrat eine Entbindung einholen können. Dies insbesondere im Hinblick auf Fälle, in denen sich die Anstellungsbehörde aus eigenen Interessen weigert, die Amtsgeheimnisentbindung zu erteilen (Art. 80 PR). Art. 153 AB PR regelt die Ausstandspflicht, wenn dienstliche Angelegenheiten Mitarbeitende selber oder nahe Angehörige betrifft, Art. 79 PR regelt ein Geschenkannahmeverbot und Art. 82 PR untersagt Nebenbeschäftigungen, welche einen Interessenkonflikt verursachen könnten.

## **2.2 Dienstweg**

Grundsätzlich sollten die Mitarbeitenden zuerst ihre Vorgesetzten bzw. bei Verdacht auf Befangenheit ihre Dienstchefinnen und Dienstchefs über Missstände informieren. Wenn dies eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter nicht möchte oder nicht kann, weil sie/er den Verdacht hegt, die Dienstchefin oder der Dienstchef schütze den Missstand, so ist es möglich, direkt an die Departementsvorsteherin/den Departementsvorsteher zu gelangen. Diese überwachen gemäss Art. 27 Geschäftsordnung des Stadtrates die ihnen zugeteilten Departemente. Ebenfalls ist die Stadtpräsidentin/der Stadtpräsident eine mögliche Anlaufstelle. Sie/er übt gemäss Art. 55 Abs. 1 Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (GO) die allgemeine Aufsicht über die gesamte städtische Verwaltung aus.

## **2.3 Ombudsstelle**

Mitarbeitende, die nicht den Dienstweg begehen wollen, können sich in jedem Fall an die von der Verwaltung unabhängige städtische Ombudsperson wenden. Diese wahrt auf Wunsch der Mitarbeitenden die Vertraulichkeit ihrer Aussagen, um Rückschlüsse auf die anzeigende Person auszuschliessen. Sie kann aber dem Inhalt des Gemeldeten in geeigneter anonymisierter Form nachgehen. Eine vertrauliche Behandlung kann Schutz vor befürchteten Repressalien gewähren, wie dies die in der Motion geforderte anonyme Meldung bezweckt, hat jedoch gegenüber dieser den wichtigen Vorteil, dass sie nicht als Gefäss für wesentliche Falschmeldungen (um unliebsamen Personen zu schaden) genutzt wird. Gegenüber anderen externen Stellen besteht zudem der Vorteil, dass die Ombudsstelle die Verwaltung kennt. Die Ombudsperson hat gegenüber der Stadtverwaltung ein uneingeschränktes Akteneinsichts- und Auskunftsrecht sowie ein Recht zur Vornahme von Augenscheinen. Sie hat somit ein umfassendes Untersuchungsrecht und kann – wo nötig – auch Expertisen von Fachpersonen einholen oder Fachstellen einbeziehen. Die Ombudsperson ist insbesondere deswegen eine geeignete externe Meldestelle, weil Behördenmitglieder und Arbeitnehmende der Stadt ihr gegenüber vom Amtsgeheimnis entbunden sind (Art. 39 Abs. 3 GO). Die Ombudsperson kann zwar Anordnungen der Verwaltung nicht abändern oder aufheben. Sie kann aber nach Abklärung des Sachverhalts Rat erteilen, vermitteln und nötigenfalls eine begründete Empfehlung oder Kritik abgeben (Art. 39 Abs. 2 GO). Sie hat zudem auch die Möglichkeit, sich an die ihr vorgesetzte Geschäftsprüfungskommission (GPK) zu wenden. Schliesslich kann sie im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung an den Gemeinderat auf Mängel in der Verwaltungstätigkeit hinweisen und Änderungen oder Verbesserungen anregen (Abs. 4). Diese Berichterstattung unterstützt den Gemeinderat bei der Oberaufsicht über die städtische Verwaltung. Im Rahmen dieser Kompetenzen hat die Ombudsperson, entgegen der Annahme der Motionäre, durchaus die Möglichkeit, eine Untersuchung und Aufbereitung eines gemeldeten Falles zu erwirken.

## **2.4 Verhinderung unerwünschter Folgen für Personen, die Missstände melden**

Noch so gute Anlaufstellen nützen nichts, wenn sie aus Angst vor Repressalien nicht genutzt werden. Auch die Ombudsperson braucht, wo der Sachverhalt Rückschlüsse auf die anzeigenden Personen zulässt, für die Weiterleitung einer Meldung deren Einverständnis. Angstabbau vor Repression ist eine kulturelle Frage. Nur wenn Mitarbeitende davon ausgehen

können, dass ihre Meldungen nicht mit persönlichen Nachteilen verbunden sind und eine positive Wirkung auf Leistungen oder die Organisation haben, werden sie beobachtete Regelverstösse melden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass insbesondere von Führungspersonen eine offene Kommunikationskultur vorgelebt wird, in der Kritik konstruktiv geübt wird und auf Mängel hingewiesen werden darf. Eine Verordnungsregelung, welche eine Hierarchie für die Meldung von beobachteten Unregelmässigkeiten und ein Verfahren vorgibt, würde dem entgegenwirken. Auch die Gründung einer speziellen Fachstelle für das Melden von Missständen könnte die Hürde für Meldungen erhöhen, da sie eine Quantifizierung und Qualifizierung des Gemeldeten voraussetzt. Der Zugang zu der Meldestelle soll so niederschwellig wie möglich sein und die Vielfalt der möglichen Meldestellen soll weiter bestehen.

### **3. Schlussfolgerung**

Die aufgezeigten bestehenden Anlaufstellen und Regelungen leisten einen wesentlichen Beitrag, damit Missstände besser erkannt und angegangen werden. Damit diese bestehenden Möglichkeiten wahrgenommen werden, braucht es eine breite Sensibilisierung und Thematisierung der Mitarbeitenden. Notwendig und sinnvoll ist es, die Mitarbeitenden in einem Merkblatt übersichtlich auf das Amtsgeheimnis, bestehende Anzeigepflichten und mögliche Meldestellen aufmerksam zu machen. Das Merkblatt soll neben den vorgängig erwähnten auch auf andere mögliche interne und externe Meldestellen und deren Kompetenzen hinweisen, wie die Finanzkontrolle, die Sozialbehörde, die Rechnungsprüfungs- und Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates oder den Bezirksrat als Aufsichtsinstanz. Mit einem solchen Merkblatt ist es möglich, fast alle Anliegen der Motionäre zu erfüllen: Die internen und externen Anlaufstellen können konkret bezeichnet werden und eine Anpassung bei personellen oder organisatorischen Änderungen ist rasch möglich. Ebenso können die Voraussetzungen für eine Meldung detailliert umschrieben werden und es kann mit Beispielen ausgeführt werden, welche Art von Missständen zu melden sind. Für solche detaillierten Angaben wäre die Form einer Verordnung, wie bereits am Anfang ausgeführt, nicht das richtige Gefäss. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Mitarbeitende sich an die Medien wenden dürfen, lässt sich weder in einer generell abstrakten Regelung noch einem Merkblatt befriedigend klären. Der Gang an die Öffentlichkeit ist nur in äussersten Ausnahmefällen erlaubt und ist, sofern es sich um die Offenlegung eines Amtsgeheimnisses handelt, eine Frage des übergesetzlichen strafrechtlichen Rechtfertigungsgrundes der überwiegenden öffentlichen Interessen, was in jedem Einzelfall gesondert geprüft werden muss. Es könnte in dem Merkblatt jedoch darauf hingewiesen werden, dass ein Gang an die Medien als Amtsgeheimnisverletzung beurteilt und bestraft werden könnte.

Stadtintern soll das Thema des Meldens von Missständen zudem vermehrt in Geschäftsleitungssitzungen und Tagungen thematisiert werden. Die Führungspersonen sollen darin unterstützt werden, ein Klima zu schaffen, in dem es den Mitarbeitenden möglich ist, auf Missstände hinzuweisen, so dass den Vorgaben im Merkblatt tatsächlich nachgelebt werden kann.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**