

3868

KR-Nr. 45/1999

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 45/1999
betreffend Strafanzeigespflicht**

(vom 20. Juni 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. Juni 1999 das folgende von den Kantonsräten Bernhard Egg, Elgg, und Thomas Isler, Rüschlikon, am 8. Februar 1999 eingereichte Postulat zur Berichtserstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, gestützt auf § 21 Abs. 2 StPO den Erlass von präzisierenden Weisungen betreffend Strafanzeigespflicht zu prüfen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Allgemeines

§ 21 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO, LS 321) statuiert eine grundsätzliche Pflicht der Behörden und Beamten, strafbare Handlungen, die ihnen im Zusammenhang mit ihrer Amtstätigkeit bekannt werden, anzuzeigen. Von dieser Pflicht ausgenommen, zur Anzeige aber berechtigt sind gemäss § 21 Abs. 1 zweiter Satz Beamte, deren Aufgabe ein Vertrauensverhältnis zu einem Beteiligten oder zu einem seiner Angehörigen voraussetzt.

Der Regierungsrat hat gemäss § 21 Abs. 2 StPO die Befugnis, mittels Weisungen einschränkend zu präzisieren, welche Behörden und Beamtengruppen, deren Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis voraussetzt, nicht Strafanzeige erstatten müssen. Von dieser Befugnis, die ihm 1974 mit der Teilrevision der StPO im Zusammenhang mit der Revision 1971 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) erteilt worden war, hat der Regierungsrat bisher nicht Gebrauch gemacht. § 21 war im Verlaufe der Beratungen in die Revisionsvorlage einge-

bracht und damit begründet worden, dass vorab Lehrpersonen, Erzieherinnen und Erzieher, aber zum Beispiel auch Sozialarbeiterinnen und -arbeiter, die mit Drogensüchtigen zu tun haben, nicht verpflichtet sein sollten, eine Strafanzeige zu machen, um das Vertrauen der Hilfsbedürftigen nicht zu verlieren (Protokoll Kantonsrat 1971–1975 S. 6035).

In der Verwaltungspraxis wird § 21 StPO so gehandhabt, dass einzelne Direktionen, vor allem aber verschiedene Ämter, bei denen sich Fragen im Zusammenhang mit der Vertrauensstellung von Amtspersonen stellen, Weisungen und Richtlinien für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erlassen können oder erlassen haben oder dass jeweils auf Grund der Abwägung im Einzelfall zu entscheiden ist.

Neben § 21 StPO bestehen auf Grund verschiedener Bestimmungen in anderen Gesetzen eine Reihe von Anzeigepflichten und -rechte von Behörden, Beamtinnen und Beamten, so z. B. die Pflicht zur Meldung von verdächtigen und aussergewöhnlichen Todesfällen für Medizinalpersonen (§ 15 Gesundheitsgesetz), die Pflicht zur Meldung von Verletzungen des Anwaltsrechts (§ 40 Anwaltsgesetz), die Pflicht zur Meldung von Steuervergehen (§ 76 Verordnung zum Steuergesetz) und zur Information der Steuerbehörden über wahrscheinlich unvollständige Versteuerungen gegenüber dem Steueramt (§ 121 Steuergesetz).

2. Problematik

Der Zweck einer Anzeigepflicht im Sinne von § 21 StPO liegt in der Durchsetzung des Offizialprinzips und des Legalitätsprinzips, d. h. einerseits des Rechts und der Pflicht, einen staatlichen Strafanspruch von Amtes wegen durchzusetzen und andererseits der Pflicht, bekannt gewordene Straftaten zu ahnden und Täter bei erwiesener Strafbarkeit zu verurteilen. Strafverfolgung ist, so verstanden, nicht nur eine Angelegenheit der damit unmittelbar betrauten Behörden, Beamtinnen und Beamten, sondern generell durch die staatlichen Funktionäre sicherzustellen (vgl. hierzu und zum Folgenden die Ausführungen zu § 21 StPO in: Donatsch/Schmid, Kommentar zur StPO, Schulthess, Zürich 2000). Der Beamtenbegriff entspricht demjenigen des StGB in Artikel 110 Ziffer 4, wonach unter «Beamten» Angestellte und Beamte einer öffentlichen Verwaltung und der Rechtspflege sowie Personen, die provisorisch ein Amt bekleiden, angestellt sind oder nur vorübergehend amtliche Funktionen ausüben, zu verstehen sind. Es geht somit darum, dass eine öffentlichrechtliche Aufgabe im Dienste des Gemeinwesens erfüllt wird, unabhängig vom Arbeitsverhältnis

oder der Bezeichnung der Funktion. Auch beim Begriff der Behörde, der an sich im StGB nicht umschrieben wird, visiert § 21 StPO Kollektivgremien und Einzelfunktionäre an, die öffentlichrechtliche Funktionen ausüben. Im Unterschied zur Beamtin oder zum Beamten stehen Behördenmitglieder hingegen nicht in einem Arbeitsverhältnis oder Abhängigkeitsverhältnis zum Gemeinwesen. Die Begriffe Behörden, Beamtinnen und Beamte können sich überschneiden, sind doch z. B. Friedensrichter, die vollamtlich tätig sind, sowohl Behörden als auch wegen ihrer öffentlichrechtlichen Anstellung Beamte im Sinne des Gesetzes.

Anzuzeigen sind nur Delikte, die im Zusammenhang mit der amtlichen oder behördlichen Tätigkeit bekannt geworden sind. Dabei ist je nach Art und Funktion der Beamtin, des Beamten oder des Behördenmitglieds an den Umfang des anzuzeigenden Fehlverhaltens ein unterschiedlicher Massstab anzulegen, um die Anzeigepflicht nicht zu überdehnen. Von einem Lehrer kann beispielsweise nicht verlangt werden, dass er den Diebstahl des Angehörigen eines Schülers, der ihm zufällig zur Kenntnis gelangt ist und der keinen Zusammenhang mit seiner Lehrtätigkeit oder einem schulischen Anlass hat, anzeigt, wohl aber Delikte im Schulareal, die an oder von Schülerinnen oder Schülern verübt werden. Demgegenüber darf von Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden erwartet werden, dass sie, insbesondere bei schwereren Delikten und konkretem Verdacht, selbst in ihrer Freizeit wahrgenommenes Fehlverhalten anzeigen. Ein erhebliches Ermessen in der Beurteilung der Anzeigepflicht ist den Betroffenen auf jeden Fall zuzugestehen, geht es doch unter Umständen auch darum, Bedrohungen der eigenen Sicherheit oder derjenigen des persönlichen Umfelds (z. B. der Familie) zu berücksichtigen.

Wie bereits angesprochen geht es bei der Privilegierung von der Anzeigepflicht gemäss § 21 Abs. 1 zweiter Satz vor allem um Personen, die im erzieherischen und fürsorgerischen, allenfalls beraterischen Bereich tätig sind und deshalb in einem besonderen Vertrauensverhältnis zu ihren Schützlingen oder Klientinnen und Klienten stehen wie z. B. Lehrpersonen, Schulpsychologinnen und -psychologen, Amtsvormundinnen und -vormunde, Fürsorgerinnen und Fürsorger sowie Sozialarbeiterinnen und -arbeiter. Dieses Vertrauensverhältnis soll nicht durch die Pflicht, im Vertrauen eingestandenes Fehlverhalten weitermelden zu müssen, belastet oder zerstört werden. Auf der anderen Seite darf infolge des Vertrauensverhältnisses die Aufdeckung von schweren Straftaten nicht verhindert werden, weshalb der Amtsperson die Freiheit der Entscheidung über die Anzeige erhalten bleiben muss.

3. Praxis

In der Verwaltung wird dem Problem der Anzeigepflicht bzw. der Privilegierung zum blossen Recht auf Strafanzeige in den in Frage kommenden Bereichen hohe Aufmerksamkeit geschenkt. So besteht ein Empfehlungsschreiben der Bildungsdirektion zur Anzeige- und Auskunftspflicht der Schulpflegen und der Lehrkräfte. Im Weiteren hat die kantonale Kommission für Kinderschutz für Fachleute der Betreuung und Beratung von Kindern und Jugendlichen einen Leitfaden zum Vorgehen in Fällen von Kindesmisshandlung herausgegeben, der detaillierte Anweisungen zu den Abklärungen vor dem Entscheid über eine eventuelle Strafanzeige gibt. Ein «Merkblatt Kinderschutz» für die Volksschulen hat auch das Volksschulamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung, dem Pestalozzianum und der Kinderschutzgruppe der Bezirksanwaltschaften herausgegeben. Sodann besteht eine Weisung zu den Beschränkungen der Anzeigepflicht von der Jugendstaatsanwaltschaft für die Jugendanwaltschaften und ihre Mitarbeiter. Ebenso umschreibt die Staatsanwaltschaft in ihren Weisungen für die Untersuchungsführung die Umstände der Beschränkung von § 21 StPO näher.

4. Möglichkeiten für einschränkende Weisungen

In der Verwaltung besteht nach dem weit überwiegenden Ergebnis einer Vernehmlassung zum Postulat kein Bedarf nach einer präzisierenden Weisung des Regierungsrates dazu, welche besonderen Beamtengruppen oder Behörden keine Anzeige erstatten müssen. Es wird im Gegenteil angeführt, dass detaillierte Regelungen des Vorgehens, z. B. im Umgang mit Kindern und Adoleszenten, ein pädagogisch sinnvolles Vorgehen erschweren könnten. Aber auch in Rechtsgebieten, in denen grundsätzlich das Bedürfnis nach einer präzisierenden Ausnahmeregelung bestehen würde, wie z. B. im Bereich von Übertretungen und Vergehen im Umweltschutz, wird festgestellt, dass sich keine tauglichen objektiven Kriterien ausmachen lassen, die allgemeingültig wären und der Praxis gerecht würden.

Es ist nicht zu bestreiten, dass sich den Adressatinnen und Adressaten der Entscheidung über Anzeigepflicht oder -berechtigung Abgrenzungsfragen stellen können. Diese sind jedoch aus folgenden Gründen problemimmanent und können nicht über eine Weisung gelöst werden:

a) Ermessen

In allen Verwaltungsbereichen wird Wert darauf gelegt, dass den Betroffenen ein Ermessensspielraum verbleiben muss, um die dem Einzelfall angemessene Lösung zu finden. Ein Ermessensspielraum kann durch eine generelle Weisung für das Verhalten nicht erhalten werden; dies wäre ein Widerspruch in sich selbst. Selbst eine Lösung im Sinne eines Katalogs von Delikten, die nicht angezeigt werden müssten, würde der Sache nicht gerecht, da nicht allein die objektive Schwere oder Harmlosigkeit des Rechtsbruchs entscheidend ist, sondern unter Umständen auch die Funktion der Beamtinnen, Beamten oder Angestellten (besteht beispielsweise wie bei einem Polizisten eine gewisse Garantstellung für die Ahndung des Delikts oder nicht?). Auch in Fällen, wo kein Vertrauensverhältnis besteht, muss manchmal nach Opportunität gehandelt werden und bei Bagatelldelikten, wie beispielsweise häufigen unabsichtlichen Verletzungen von Handelsregistervorschriften oder des Landwirtschaftsrechts, muss schon aus Aufwandsgründen von einer Anzeige abgesehen werden.

b) Rechtsgüterabwägung

In jedem einzelnen Fall muss die Behörde oder die Beamtin bzw. der Beamte eine Rechtsgüterabwägung zwischen den Interessen der Geschädigten (sei dies eine Privatperson oder ein Gemeinwesen) an der Verfolgung ihres Strafanspruchs und den Interessen ihrer Klientinnen und Klienten am Schutz des Vertrauensverhältnisses vornehmen und dem höher gewichteten Rechtsgut den Vorzug geben. Dass eine eher geringe Rechtsverletzung tendenziell zu Gunsten und eine schwere zu Lasten des Vertrauensschutzes beurteilt werden soll, ist allerdings eine Feststellung von so allgemeiner Qualität, dass sie nicht in einen Erlass des Regierungsrates gehört. Dem Problem der adäquaten Rechtsgüterabwägung kann nur durch Schulung des Personals auf diesem Gebiet begegnet werden. Vorhandene Unklarheiten wären auf diesem Weg zu beseitigen.

c) Vertrauensverhältnis

Eine Lösung könnte darin bestehen, jene Aufgabenbereiche zu bezeichnen, die über das zur Privilegierung von der Anzeigepflicht berechtigende Vertrauensverhältnis verfügen. Dabei besteht aber die Gefahr, gewisse Aufgaben zu übersehen oder eine zu enge und starre Regelung zu treffen, die dem Einzelfall nicht gerecht wird. Auch ist es mit der Bezeichnung der möglichen Beamtengruppen nicht getan. Die darunter fallenden Personen würden von einem solchen Erlass erwarten, dass er ihnen konkrete Kriterien nennt, unter welchen Umständen sie eine Anzeige erstatten oder unterlassen sollen. Das ist nach dem Gesagten, wenn überhaupt, nur sachbezogen auf dem Gebiet der ent-

sprechenden Verwaltungstätigkeit möglich und sinnvoll. In der Praxis wird dies, wo es nötig ist, so gehandhabt, wie die Beispiele von bestehenden Richtlinien und Weisungen zeigen.

5. Weitere Bemerkungen

Das Postulat erwähnt, allerdings ohne konkrete Beispiele zu nennen, in letzter Zeit vermehrt entstandene Unklarheiten über die Anzeigepflicht. Davon ist den Stellungnahmen von Verwaltungsseite, jedenfalls soweit dies über die problemimmanenten Unwägbarkeiten (Rechtsgüterabwägung, Ermessen) hinausgeht, nichts zu entnehmen. Es ist wie erwähnt nicht zu bestreiten, dass § 21 StPO in der Tat gewisse Abgrenzungsfragen stellt. Diese können aber nur im Einzelfall oder auf der spezifischen Sachgebietsebene gelöst werden. Unsicherheiten kommen vom Problem der Rechtsgüterabwägung im Einzelfall, das kein genereller Erlass lösen kann. Ein genereller Regierungsrats-erlass müsste so allgemein bleiben, dass er für die Lösung des Einzelfalls nichts hergeben würde oder so detailliert, dass er der Komplexität des Einzelfalls ebenfalls nicht gerecht würde. Der Regierungsrat muss und will jedoch unter diesen Umständen nicht in die angemessene und situationsgerechte Praxis der Direktionen und Ämter eingreifen.

6. Zusammenfassung

Die Ausnahme von der Strafanzeigepflicht von Angehörigen der Verwaltung, die in einem Vertrauensverhältnis zu einem Delinquenten oder dessen Angehörigen stehen, wird nach den Feststellungen des Regierungsrates auf der Ebene der Direktionen und Ämter angemessen gehandhabt. Dort, wo Richtlinien erlassen wurden, erweisen sich diese als praktikabel. Die Verwendung des Begriffs der Beamtin oder des Beamten stellt trotz Abschaffung des Beamtenstatus auf kantonaler Ebene kein Problem dar. Vorhandene Unsicherheiten beim Personal sind im Wesentlichen auf Fragen zurückzuführen, die sich nicht mit einer detaillierten Weisung des Regierungsrates lösen lassen, sondern in jedem konkreten Fall mit der Rechtsgüterabwägung und der Ermessenshandhabung gelöst werden müssen. Diesen Unsicherheiten ist angemessener mit einer entsprechenden Schulung zu begegnen.

Die Praxis der sachbezogenen Lösung auf Ebene Direktion oder Verwaltungseinheit mit spezifischen Weisungen oder Entscheid im Einzelfall hat sich bewährt. Es besteht keine Notwendigkeit, eine allgemeine Regelung im Sinne einer Weisung des Regierungsrates zu erlassen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 45/1999 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi