

Sitzung vom 20. April 2016

382. Anfrage (Umgang mit Bestechungsfällen in der Verwaltung)

Die Kantonsräte André Müller, Uitikon, und Hans-Peter Brunner, Horgen, haben am 25. Januar 2016 folgende Anfrage eingereicht:

In der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) vom 12. Januar 2016 wird über einen Bestechungsfall in der Zürcher Justizdirektion berichtet. Laut NZZ soll sich ein langjähriger Hauptabteilungsleiter in der Kantonalen Direktion der Justiz und des Innern von einem IT-Lieferanten viermal zu mehr-tägigen Weinreisen nach Italien eingeladen haben. Wegen mehrfacher Vorteilsannahme wurde er deshalb mit einer bedingten Geldstrafe von 120 Tagessätzen à 120 Franken (14 400 Franken) bestraft. Der Verurteilte soll am 1. Dezember 2015, also exakt am Tag nach dem Schuldspruch, 65 Jahre alt geworden sein und wurde somit auf Ende Dezember 2015 regulär pensioniert.

Seit dem FIFA-Ticket-Skandal bei gewissen zürcherischen Gerichten ist die öffentliche Wahrnehmung von Verfehlungen von Staatsangestellten weiter geschärft. Die Integrität der Verwaltung ist ein hohes, schützenswertes Gut, da es das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirkungsfähigkeit der Verwaltung stützt und stärkt. Bestechung und Korruption muss daher unbedingt und unter allen Umständen Einhalt geboten werden. Verfehlungen müssen im Rahmen des Gesetzes mit aller Härte bestraft werden.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Hat der Regierungsrat alle arbeits- und zivilrechtlichen Möglichkeiten (z. B. Rückforderung von Einmalzulagen oder Schadenersatzforderungen) ausgeschöpft, um den Verurteilten im oben erwähnten Fall nicht nur strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen? Wenn ja, was sind diese? Wenn nein, warum nicht?
2. Die Bestechlichkeit des Hauptabteilungsleiters wurde nur zufällig im Rahmen der Seco-Korruptionsaffäre aufgedeckt. Was unternimmt der Regierungsrat, damit sich solche Fälle nicht mehr ergeben? Wurden Monitoringsprozesse der Mitarbeiter und Ausschreibungsverfahren für Dienstleister angepasst? Wurden andere Prozessänderungen an die Hand genommen?

3. Welche Reglemente bestehen, die Korruption, Begünstigung, Vorteilnahme und ähnliche Verfehlungen regeln? Besteht ein Ethikkodex, dem sich die gesamte Verwaltung unterstellt, wenn nicht, wird ein solcher entwickelt? Gibt es eine Möglichkeit des Whistle-Blowing und werden Mitarbeiter aktiv angehalten, Fehlverhalten anzuzeigen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, und Hans-Peter Brunner, Horgen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Anwendungsbereich des kantonalen Personalgesetzes (PG; LS 177.10) kann eine strafrechtliche Verurteilung sowohl ein Grund für eine ordentliche Kündigung im Sinne von § 16 lit. a in Verbindung mit § 18 Abs. 2 PG als auch für eine fristlose Auflösung aus wichtigem Grund im Sinne von § 22 PG sein. Wird ein Anstellungsverhältnis mittels einer ordentlichen Kündigung aufgelöst, ist für die Dauer der Kündigungsfrist noch der volle Lohn zu entrichten, während bei einer fristlosen Auflösung aus wichtigem Grund mit der rechtswirksamen Zustellung der Kündigungsverfügung sowohl das Anstellungsverhältnis als auch die Lohnzahlungspflicht dahinfallen.

Im vorliegenden Fall wurde am 30. November 2015 ein Strafbefehl erlassen, gegen den keine Einsprache erhoben wurde und der in Rechtskraft erwuchs. Der betroffene kantonale Mitarbeiter hatte inzwischen am 1. Dezember 2015 das 65. Altersjahr vollendet. Gemäss § 24c Abs. 1 PG endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Monats, in dem Angestellte das 65. Altersjahr vollenden.

Bei dieser Ausgangslage wäre eine ordentliche Kündigung von vornherein zeitlich gar nicht mehr möglich gewesen. Eine fristlose Auflösung aus wichtigem Grund wäre zwar zeitlich grundsätzlich noch möglich gewesen, hätte aber den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt, weshalb darauf verzichtet wurde.

Zu Frage 2:

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 114/2008 betreffend Entlassung eines Wistleblowers an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Winterthur fasste der Regierungsrat den Korruptionsbegriff weit. Neben den Straftatbeständen der Bestechung und des Sich-bestechen-Lassens sowie der Vorteilsgewährung und -annahme fasste er darunter auch nicht strafbares, jedoch unethisches Verhalten, durch das Mitarbeitende einen persönlichen Vorteil für sich oder andere

aus ihrer dienstlichen Stellung zu ziehen versuchen und damit das in sie gesetzte Vertrauen missbrauchen. Davon ausgehend wurden insbesondere das Beschaffungs-, Einkaufs- und Vergabewesen, die Erteilung von Bewilligungen sowie die Bewirtschaftung von Staatsmitteln als korrupsionsgefährdet erkannt (RRB Nr. 128/2015).

Vorbeugend wirken nicht nur die Submissionsverordnung, sondern auch andere Erlasse, die für transparente Organisationsstrukturen mit klaren Kompetenzregelungen und Entscheidungskriterien sorgen, die den Einbezug mehrerer Stellen und das Vier-Augen-Prinzip (Doppelunterschriften) sicherstellen. Weiter zu erwähnen sind die Personalrotationen, die Dokumentation der Verwaltungstätigkeit sowie die Aus- und Weiterbildung. Zentrales Element der Vermeidung von Korruptionsfällen ist und bleibt das umsichtige und entschlossene Führungshandeln. In einer Verwaltungskultur des genauen Hinsehens und Nachfragens obliegt es den Führungskräften auf allen Ebenen, für ein angemessenes Monitoring der Mitarbeitenden und zweckmässige Verfahren besorgt zu sein, wobei sie vom Regierungsrat durch geeignete Rahmenbedingungen und von ihren Mitarbeitenden durch Hinweise und Anregungen unterstützt werden.

In diesem Zusammenhang hat sich der Regierungsrat mit Beschluss vom 3. Oktober 2012 ein strategisches Ziel gesetzt: «Um die Integrität der Verwaltung sicherzustellen und das Vertrauen in die Verwaltung zu stärken, ist es in Zürich als grösstem Kanton mit tragender wirtschaftlicher Bedeutung wichtig, bei der Bekämpfung der Korruption eine aktive Rolle einzunehmen.» Aufgrund dieser Zielsetzung hat der Regierungsrat am 11. Februar 2015 eine Stelle für Compliance-Management als neue Querschnittfunktion in der Verwaltung geschaffen. Anfang Januar 2016 hat der Stelleninhaber seine Tätigkeit aufgenommen. Er ist dem Finanzdirektor direkt unterstellt und wird risikoorientiert auf koordiniertes Vorgehen zur Vermeidung von Non-Compliance in der ganzen Verwaltung hinwirken. «Insbesondere kann ein Compliance-Manager interne Schulungen zum Thema durchführen, entsprechende Weisungen und Reglemente erarbeiten bzw. die Direktionen bei der Erarbeitung unterstützen, Anfragen beantworten, auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen hinarbeiten und entsprechende Massnahmen entwickeln.» (RRB Nr. 128/2015).

Zu Frage 3:

Die einschlägigen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) sind in der Verwaltung direkt anwendbar. Insbesondere stellt der Tatbestand des Sich-bestechen-Lassens (Art. 322^{quater} StGB) ein Verbrechen dar und die Vorteilsannahme (Art. 322^{sexies} StGB) ein Vergehen. Als sogenannte Neben- oder Begleitdelikte sind unter ande-

rem die ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB), die Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB) sowie die Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) von Bedeutung.

Ferner ist auf die Anzeigepflicht und das Anzeigerecht von Kantonsangestellten in § 167 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (LS 211.1), die Ausstandspflichten in § 5a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; LS 175.2), das Geschenkannahmeverbot in § 50 PG und in § 142 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO; LS 177.111) sowie die Regelung der Nebenbeschäftigungen in § 53 PG und § 144 VVO hinzuweisen.

Einen Ethikkodex für die gesamte Verwaltung gibt es nicht. Ob Handlungsbedarf besteht, wird durch den Compliance-Manager geprüft.

Im Gesamtkonzept der Antikorruptions-Compliance ist neben der Prävention das Melde- und Hinweisgebersystem für die Aufdeckung von korruptionsverdächtigem Handeln unerlässlich. Für die Verwaltung ist die kantonale Ombudsperson Anlaufstelle für Meldungen von Korruptionshinweisen und Whistleblowing. Diese Meldemöglichkeit für alle Mitarbeitenden ist allgemein bekannt. Ausführungen dazu finden sich auf den Websites des Personalamtes und der Ombudsperson (www.pa.zh.ch/internet/finanzdirektion/personalamt/de/anstellungsbedingungen/anlaufstellen_rechtsschutz/anlaufstellen/whistleblowing.html und www.ombudsmann.zh.ch/korruptionsmeldestelle).

Die Mitarbeitenden der Verwaltung können sich also jederzeit an die kantonale Ombudsperson wenden, wenn Meldungen an Vorgesetzte nichts bewirken oder der Korruptionsverdacht sich gegen Vorgesetzte richtet. Die Mitarbeitenden können sich aber auch direkt an die Ombudsperson wenden, ohne den Weg über die Vorgesetzten zu wählen. Im Zweifelsfall soll direkt die Ombudsperson kontaktiert werden. Diese kann prüfen, ob die Behörden nach Recht und Billigkeit verfahren (§ 89 VRG). Hierzu stehen der Ombudsperson wirksame Instrumente zur Verfügung, um einen gemeldeten Sachverhalt abzuklären (§§ 91 ff. VRG). Sie kann auch Strafanzeige erstatten, wenn sich ein Verdacht auf strafrechtlich relevantes Korruptionsverhalten ergibt.

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