ZH_OBERGERICHT SB090757 vom 11. Januar 2011

ZH Obergericht, 2011-01-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_obergericht_SB090757

FR: ZH_OBERGERICHT SB090757 du 11 janvier 2011

IT: ZH_OBERGERICHT SB090757 del 11 gennaio 2011

Erwägungen

E. 1

Tatbestandsmässigkeit Der Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne von Art. 320 Ziff. 1 Abs. 1 StGB macht sich schuldig, wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft

- 8 - als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat. Schutzobjekt des Straftatbestandes sind einerseits - mitunter sensible - Daten der Bürgerinnen und Bürger, welche diese in ihrem Kontakt mit staatlichen Institutionen offen legen müssen. Geschützt wird aber auch das Funktionieren der Behörden, welche ihre Geschäfte seriös vorbereiten, beraten und abwickeln können müssen, ohne dass sie unzulässigen Einmischungsversuchen ausgesetzt sind oder Aussenstehende von Insiderinformationen profitieren können (Niklaus Oberholzer, in BSK II, 2. Aufl., Basel 2007, N 3 und 4 zu Art. 320 StGB; Donatsch/Wohlers, Strafrecht IV,

E. 3

Aufl., Zürich 2004, S. 466 f.). Dem Tatbestand liegt ein materieller Geheimnisbegriff zugrunde. Entscheidend ist, ob es sich um eine Tatsache handelt, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich ist und bezüglich derer der Geheimnisherr nicht nur ein berechtigtes Interesse, sondern auch den ausdrücklich oder stillschweigend bekundeten Willen zur Geheimhaltung hat (a.a.O. N 7 unter Hinweis auf BGE 114 IV 46). Dieser Ge- heimnischarakter ist mit Bezug auf die der Anklage zugrundeliegenden Daten oh- ne weiteres zu bejahen. Nicht vorausgesetzt ist, dass die Daten einer bestimmten Person zugeordnet werden können, weshalb der von der Angeklagten A._____ vorgenommenen Teil-Anonymisierung keine den objektiven Tatbestand aus- schliessende, befreiende Bedeutung zukommt. Zutreffend wies die Vorinstanz auch darauf hin, dass die Beurteilung, ob ein Geheimnis im Sinne des Gesetzes vorliege, nicht davon abhänge, wie gross das Interesse Dritter und insbesondere der Öffentlichkeit an der Bekanntgabe der Tatsache sei. Das Spannungsverhält- nis, das in einem konkreten Fall zwischen dem Geheimhaltungsinteresse und dem öffentlichen Informations- und Offenlegungsinteresse bestehen kann, betrifft nicht den Tatbestand, sondern allenfalls die Rechtswidrigkeit des tatbestands- mässigen Verhaltens (BGE 127 IV 130 E. 3.b) cc); BGE 126 IV 236 E. 4d.). Inso- weit entfällt die Tatbestandsmässigkeit auch nicht deshalb, weil es an einem ob- jektiven Interesse an der Geheimhaltung fehlen würde. Keiner weiteren Ausführungen bedarf es schliesslich, dass die Angeklagten die offenbarten Daten im Rahmen ihrer Tätigkeit erfahren haben. Wie sich aus ihren (nachstehend noch wiederzugebenden) Aussagen ergibt, haben die Angeklagten

- 9 - die Daten auch in Kenntnis des Geheimnischarakters mit Bedacht und bewusst, mithin vorsätzlich an den C._____-Journalisten offenbart. Die Vorinstanz ging damit zu Recht davon aus, dass die Angeklagten mit ihrem Verhalten den Tatbe- stand der Amtsgeheimnisverletzung in objektiver und subjektiver Hinsicht erfüllt haben. Es kann ergänzend auf die entsprechenden Erwägungen verwiesen wer- den (Urk. 60 S. 4-6; § 161 GVG). Ebenso trifft zu, dass den beiden Angeklagten je nur eine Tathandlung vorgeworfen wird, weshalb keine mehrfache Tatbegehung vorliegt. 2. Übergesetzlicher Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen 2.1. Grundlagen Der Rechtfertigungsgrund der Wahrnehmung berechtigter Interessen gilt als ge- wohnheitsrechtlich anerkannt. Die Voraussetzungen dieses Rechtfertigungsgrun- des werden in der Rechtsprechung weitgehend denen des rechtfertigenden Not- standes angeglichen, obwohl es anders als beim rechtfertigenden Notstand nicht um die Abwehr einer Gefahr geht, sondern um die Ausübung verfassungsmässig garantierter Freiheitsrechte oder um die Herstellung sozial erwünschter und gebil- ligter Zustände auf Kosten der Beeinträchtigung anderer Interessen. Nach Auffas- sung des Bundesgerichts sind die Voraussetzungen dann gegeben, wenn "die Tat ein zur Erreichung des berechtigten Ziel notwendiges und angemessenes Mittel ist, sie insoweit den einzig möglichen Weg darstellt und offenkundig weniger schwer wiegt als die Interessen, welche der Täter zu wahren sucht" (BGE 127 IV 135, 169; 129 IV 15). Als berechtigtes Ziel kann dabei zwar jedes schutzwürdige private oder öffentliche Interesse in Betracht kommen, tatbestandsmässiges Ver- halten rechtfertigen kann es aber nur, wenn es nicht um einen Konflikt geht, den das geltende Recht bereits abschliessend entschieden hat (BGE 120 IV 213 f.) und wenn es keinen gesetzeskonformen Weg gibt, auf dem sich das Ziel wahren liesse (BGE 94 IV 70 f.; 115 IV 80; 118 IV 179 f.). Auch dürfen andere Interessen selbstverständlich nur so weit beeinträchtigt werden, wie es als unerlässlich er- scheint.

- 10 - Der Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen lässt in gewissem Mass eine Interessenverrechnung zu und trägt so die Gefahr in sich, die Grenzen des strafbaren Verhaltens aufzulösen und den strafrechtlichen Rechtsgüterschutz auszuhöhlen. Damit er hiezu nicht geradezu benutzt wird, ist unbestritten, dass eine restriktive Anwendung, eine Beschränkung auf Ausnahmefälle geboten ist. Die neuere Lehre tendiert in Anlehnung an die zitierte Rechtsprechung dahin, für dessen Anerkennung vorauszusetzen, dass nicht nur die berechtigten Interessen deutlich höher zu gewichten sind als die verletzten, sondern auch die verwende- ten Mittel angemessen sind (Stratenwerth, Schweizerisches Strafrecht, Allgemei- ner Teil I, 3. Aufl., Bern 2005, § 10 N 59 f.; Kurt Seelmann, in: BSK I, 2. Aufl., 2007, N 24 zu Art. 14 StGB mit weiteren Hinweisen; a.M.: Riklin, in: Festschrift für Stefan Trechsel, Zürich, Bern, Genf, 2002 S. 541, der eine einfache höhere Ge- wichtung als hinreichend erachtet, das Erfordernis der deutlichen Höherwertung ablehnt und es als in gewissen Fällen nicht sachgerecht erachtet). Die Durchbrechung der Schweigepflicht ohne Einwilligung der vorgesetzten Be- hörde unter Berufung auf den übergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wah- rung berechtigter Interessen ist gestützt auf diese allgemeinen Grundsätze nur ausnahmsweise und nach Erschöpfung aller legalen Möglichkeiten zulässig. Das Bundesgericht verlangt wie gesehen, dass das verwendete Mittel dem verfolgten Zweck angemessen ist, und verneint deshalb einen Rechtfertigungsgrund, wenn dem Täter zur Erreichung des Ziels andere, gesetzliche Mittel zur Verfügung standen und ihm zugemutet werden konnte, davon Gebrauch zu machen. Es könne in diesem Sinne einem Beamten nicht zugestanden werden, mit Amtsge- heimnissen die Flucht in die Öffentlichkeit anzutreten, solange er nicht mit allen ihm zur

Verfügung stehenden gesetzlichen, insbesondere dienstlichen Mitteln versucht hat, gegen die Amtspflichtverletzungen oder sonstigen Missstände an- zukämpfen, die er in seiner Stellung wahrgenommen haben will (Donatsch/ Flachsmann/Hug/Weder, Kommentar StGB, 18. Aufl., Zürich 2010, N 21 zu Art. 320 StGB; BGE 94 IV 70; BGE 114 IV 48; SJZ 83 (1987) 344, ZR 76 (1977) Nr. 45; Oberholzer, a.a.O. N 15 zu Art. 320 StGB; Stratenwerth/Bommer, Schweizeri- sches Strafrecht Besonderer Teil II, 6. Aufl., Bern 2008, § 59 N 12). Im Entscheid BGE 117 IV 179/180 hielt das Bundesgericht fest, dass selbst wenn man anneh-

- 11 - men wollte, dass objektiv die Voraussetzungen des Rechtfertigungsgrundes der Wahrung berechtigter Interessen nicht gegeben seien, ein zumindest subjektiver Unrechts- und Schuldvorwurf auszuschliessen sei, wenn der Täter das gewählte Vorgehen als einzig möglichen Weg angesehen hat und in guten Treuen auch ansehen durfte. Es ging im fraglichen Entscheid um die illegale Einreise zwecks Heirat der (schweizerischen) Mutter der eigenen Tochter. 2.2. Prozessstandpunkte 2.2.1. Die Vorinstanz ging gestützt auf die Angaben der Angeklagten davon aus, dass bei der Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs gravierende amtsinterne Missstände herrschten. Ziel des Handelns der Angeklagten sei es gewesen, ge- gen den allzu lockeren Umgang mit Steuergeldern und die Ungleichbehandlung der Sozialhilfeempfänger anzugehen, was berechtigt gewesen sei. Da die Namen der von den weitergegebenen Unterlagen betroffenen Sozialhilfeempfängern nicht publiziert worden seien, tangiere die Amtsgeheimnisverletzung der Angeklagten nur die Interessen der Behörde. Sie kommt alsdann zum Schluss, dass das Vor- gehen der Angeklagten notwendig und angemessen war und eine Interessenab- wägung klar ergebe, dass ihre Tat weit weniger schwer wiege als die Interessen, die sie zu wahren suchten. Die Angeklagten hätten sodann eindrücklich dargetan, dass nach den verbindlichen Vorgaben von oben der Dienstweg strikte einzuhal- ten gewesen sei, ansonsten Konsequenzen drohten und dass sie nicht hoffen durften, auf dem internen Weg etwas erreichen zu können. Aufgrund der Ein- schränkungen in ihrer Tätigkeit sei auch das mangelnde Vertrauen der Angeklag- ten in die Geschäftsprüfungskommission (GPK) nachvollziehbar. Die Angeklagten hätten überzeugend und unwiderlegt dargetan, dass sie alle ihnen zur Verfügung stehenden und halbwegs Erfolg versprechenden dienstlichen Mittel ausgeschöpft hatten, bevor sie das Amtsgeheimnis verletzten. Darüber hinaus sei in subjektiver Hinsicht rechtsgenügend erstellt, dass sie unter den gegebenen Umständen das von ihnen gewählte Vorgehen als den einzig möglichen Weg ansahen und in gu- ten Treuen ansehen durften. Sie hätten sich in einer grossen Gewissensnot be- funden, als sie im Sinne eines letzten Mittels das Amtsgeheimnis verletzten, um

- 12 - das zu tun, was letzten Endes ihre Aufgabe in der Fallkontrolle gewesen sei: die Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs (Urk. 60 S. 21-23). 2.2.2. Die Anklägerin rügt in ihrer Berufungsbeanstandung, das angefochtene Ur- teil habe sich mit Lehre und Rechtsprechung nur unzureichend auseinanderge- setzt und die Rahmenbedingungen seien ungenügend und einseitig zu Gunsten der Angeklagten ausgeleuchtet worden. Sie hebt bei der Interessenabwägung und der Frage der Verhältnismässigkeit insbesondere das Amtsgeheimnis als ein Schlüsselfaktor für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat hervor, das nur dann verletzt werden dürfe, wenn es im Vergleich mit dem ange- strebten Zweck der Amtsgeheimnisverletzung deutlich geringer wiege. Die Vo- rinstanz setze sich sodann nicht mit dem Zeitpunkt der zu beurteilenden Amtsge- heimnisverletzung auseinander, den sie als zur Unzeit erfolgt betrachtet. Schliess- lich sei

auch die Beweiswürdigung hinsichtlich des "einzig möglichen Weges" nicht schlüssig (Urk. 55). Sie beantragte den Beizug der Weisung 37 des Stadtra- tes von Zürich vom 6. September 2006 (GR Nr. 2006/357) sowie die Einvernahme der Vorgesetzten der Angeklagten (E._____, F._____, G._____ und H._____). 2.2.3. Die geschädigte Stadt Zürich erachtet in ihrer Beanstandungsschrift den Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen ebenfalls als nicht ge- geben und macht insbesondere geltend, die Angeklagten hätten im relevanten Zeitpunkt Januar bzw. Mai 2007 andere Mittel und Wege zur Verfügung gehabt, um ihre Anliegen vorzubringen und ihre Ziele zu erreichen. Subjektiv hätten die Angeklagten das gewählte Vorgehen keinesfalls als einzig möglichen Weg anse- hen können. Im angefochtenen Urteil habe eine Fokussierung auf den rechtlich relevanten Zeitraum nicht oder nur ungenügend stattgefunden, die Angeklagten hätten nach der vom Stadtrat am 6. September 2006 verstärkten Missbrauchsbe- kämpfung im Nachgang zum sog. "Spanienfall" innerhalb und ausserhalb des De- partements zahlreiche legale Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, ihre Anlie- gen vorzubringen und sich Gehör zu verschaffen (Ombudsfrau, GPK) (Urk. 56). Mit ihren Beweisanträgen liess die Geschädigte zahlreiche Dokumente im Zu- sammenhang mit der Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung einreichen und die Befragung weiterer Zeugen beantragen (Urk. 67).

- 13 - 2.2.4. Auch die Verteidigung hat im Rahmen des Berufungsverfahrens zahlreiche Dokumente - weitestgehend Presse- und Medienartikel aus der Zeit 2006 bis En- de 2009 zu den Akten gegeben und sich deren Verwendung für das Berufungs- verfahren vorbehalten. Hierauf, wie auch auf die von der Geschädigten einge- reichten Unterlagen wird - soweit notwendig - nachfolgend einzugehen sein. 2.3. Beurteilungsgrundlagen Für die Beurteilung der Frage, ob sich die Angeklagten auf den Rechtfertigungs- grund der Wahrung berechtigter Interessen berufen können, sind nachstehend zunächst die Beurteilungsgrundlagen darzulegen und zu würdigen. Es handelt sich einerseits um die vorinstanzlichen Akten und dort insbesondere die Angaben der Angeklagten, der befragten, weiteren Personen sowie der bereits damals im Recht liegenden Urkunden. Des weiteren sind die Aussagen der ergänzend be- fragten Zeugen darzulegen und zu würdigen. Gestützt auf diese umfassenden Grundlagen werden die dargelegten Voraussetzungen des geltend gemachten Rechtfertigungsgrundes nach Massgabe der bundesgerichtlichen Praxis geprüft. Es sind demgemäss die sich gegenüberstehenden Ziele und Interessen einander gegenüberzustellen und zu gewichten, die Angemessenheit des gewählten Mittels sowie das Kriterium des "einzig möglichen Weges" zu prüfen. 2.4. Aussagen der Angeklagten 2.4.1. Die Angeklagte A._____ wurde am 25. Oktober 2007 erstmals als Aus- kunftsperson befragt. Sie schilderte dort ihre Arbeit im Fallcontrolling, in welchem Bereich sie seit 2001/2002 im Umfang von 20% tätig war. Sie habe im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit immer wieder Sachen gesehen, mit denen sie nicht einver- standen gewesen sei und diese auch gemeldet, was aber nichts gefruchtet habe. Es sei immer wieder gesagt worden, es handle sich dabei um Einzelfälle, was in- des nicht zutreffe. Sie räumte damals einen Kontakt zu D._____ ein, nicht jedoch, mit den C._____-Artikeln etwas zu tun zu haben. Vielmehr erklärte sie, sie müsse sagen, dass sie die Leute, die solche Missstände ans Tageslicht bringen, bewun- dere für ihre Zivilcourage; sie selber hätte gerne so viel Mut (Urk. 9/1, insbes. S. 3). In der Einvernahme als Angeschuldigte vom 7. Mai 2008 schilderte sie aus-

 führlich ihre Tätigkeit beim Sozialdepartement, bei welchem sie bereits 1997 als Kanzlistin bei der Quartier-Beratungsstelle I._____ eingetreten war. Zusammen mit zwei Mitarbeitern habe sie sich mit den administrativen Fällen befasst und ca. 80 Dossiers betreut. Sie sei dort eingetreten, weil sie sich zuvor beim J._____ in einer Art gewerkschaftlichen Tätigkeit für sozial Schwächere eingesetzt habe. Nach dreijähriger Tätigkeit und einer kurzen Auszeit habe sie ein Onlinehandbuch für das Fallverwaltungsprogramm Pro-Leist schreiben können, wobei das Projekt schliesslich wieder fallen gelassen worden sei. Man habe ihr dann beim Rechts- dienst ein 40% Pensum angeboten, parallel dazu habe sie Schulungen für neue Mitarbeiter/innen gemacht im Fallverwaltungsprogramm Pro-Leist. Ab Anfang 2002 sei sie auch für den Bereich Fallcontrolling eingesetzt worden (zu rund 20%) (Urk. 9/2 S. 2/3). In der Fallkontrolle habe sie jährlich vielleicht 250 Fälle kontrol- liert. Bei dieser Tätigkeit habe sie bald einmal gemerkt, dass viele Mitarbeiter eine schlechte Fallführung machen, so dass keine Kontrolle möglich war. Auch im Rahmen der Schulungstätigkeit habe es solche Erlebnisse gegeben. Mehrfach habe sie dies ihrem Chef gemeldet, sei aber nach ihrer Wahrnehmung dort auf taube Ohren gestossen. Im Rahmen ihrer Tätigkeit im Kompetenzzentrum seien sie ja auch für den Support der Fallführenden tätig gewesen, worauf seitens ihres Chefs grosses Gewicht gelegt worden sei, ungleich der Fallkontrolle. Die von ihr der Teamleitung gemeldeten Kontrollergebnisse hätten von dieser den Fallbear- beitenden gemeldet werden müssen, was indes nicht geschehen sei. Ihr Vorge- setzter habe sie, die Angeklagte, in den Mitarbeitergesprächen zwar gut qualifi- ziert, doch seien ihre Anliegen nicht aufgenommen worden. Im Jahr 2006 sei sie deshalb mit einem konkreten Fall, der keinen Aufschub zuliess, direkt zur Vorge- setzten ihres Chefs, G._____, gegangen, als dieser in den Ferien gewesen sei. Sie habe den Eindruck gehabt, diese sei überrascht und aus allen Wolken gefal- len und sie habe quasi alarmmässig die betreffende Teamleiterin orientiert, dass in einem bestimmten Fall etwas schief gelaufen sei; die Sozialarbeiterin habe die Sache aufgenommen und auch korrigiert. Weitere Massnahmen seien aber nicht getroffen worden (Urk. 9/2 S. 4 ff.). In der fortsetzenden Befragung vom 18. Juni 2008 schilderte die Angeklagte weiter, dass sie sich bei ihrer Arbeit immer wieder gesagt habe, dass gewisse Sachen nicht sein dürften. Sie habe den Eindruck ge-

 habt, dass seitens der Führung die Öffentlichkeit belogen werde und dass man nicht bereit sei, hier klaren Wein einzuschenken; es sei ihr um die Sache und nicht um Personen gegangen. Sie habe in diesem Bereich festgestellt, dass es Sozialarbeiter/innen gegeben habe, welche ihre Klienten begünstigt hätten. Prob- leme habe es dann bei einem Wechsel der Betreuungsperson gegeben, welche strenger gewesen sei (Urk. 9/3 S. 1/2). Sie sei immer wieder bei Herrn H._____ vorstellig geworden mit einzelnen Fällen und bezüglich ganzer Berufsgruppen, welche besonders problematisch schienen - z.B. Taxifahrer oder Prostituierte. Andere Fälle seien solche gewesen, die vom Sozialamt Gelder bezogen und trotzdem z.B. über ein Auto verfügt hätten. Sie habe alle Fälle Herrn H._____ ge- meldet mit der Idee, dass dieser dann mit dem Teamleiter des/der betreffenden Sozialarbeiter/in in Kontakt trete (Urk. 9/3 S. 2/3). Im November 2006 habe sie an einem Vortrag eines freien C._____-journalisten zum Thema "Ausrichtung der Sozialhilfe an Jugendliche" aus Interesse teilge- nommen. Sie sei mit dessen Ausführungen weitgehend einverstanden gewesen, der Referent sei indes vom Publikum "quasi in der Luft zerrissen" worden. Sie ha- be sich ein Herz gefasst und ihn gefragt, ob sie sich über dieses Thema einmal näher unterhalten könnten und ihm erklärt, wo sie arbeite. Er habe auf einen Kol- legen verwiesen, der sich mit der Sache näher befasse, dieser werde sich bei ihr, der Angeklagten,

melden. Im Januar 2007 habe dann D._____ sie zu Hause an- gerufen, ev. auch per Mail kontaktiert, und sie über seine Berichterstattung über den Spanien-Fall orientiert. Sie, die Angeklagte, habe ihm erklärt, dass sie in ei- ner Art grossen Not sei, weil sie nicht mehr wisse, wohin sie sich wenden müsse mit ihren Kenntnissen über die Missstände im Sozialdepartement, welche ihr nun schon seit Jahren aufgefallen seien. Sie hätten dann bei ihr zu Hause ein länge- res Gespräch geführt, in welchem sie dem Journalisten über ihre Erfahrungen be- richtet habe, generell auf Problemkomplexe und Missstände bezogen. D._____ habe dann nach konkreten Beispielen gefragt, die den Leser interessieren würden (Urk. 9/3 S. 4/5). Zu den Medien sei sie gegangen, weil sie in grosser Not gewe- sen sei. Diese habe sich immer mehr aufgebaut und gestaut. Sie habe bei ihrem Chef nichts erreichen können, ebenso wenig bei der Chefin ihres Chefs. Sie habe sich an den Rechtsdienst gewendet, um allenfalls juristischen Rat zu erhalten,

- 16 - ohne dass dies etwas gefruchtet hätte. Sie habe sich überlegt, zu Frau F._____ oder Frau E._____ zu gehen, was sie letztlich habe verwerfen müssen, weil sie sich über Teamleiter, über Sozialarbeiter/innen, über Vorgesetzte sehr kritisch hätte äussern müssen und dabei insbesondere über Personen, von denen sie gewusst habe, dass sie gut mit Frau F._____ oder Frau E._____ standen. Sie hätte sich quasi in die Löwengrube begeben müssen und dies sei ihr hoffnungslos erschienen. Man müsse auch sehen, dass einem ja immer wieder, fast mantra- mässig eingebläut worden sei, es sei der Dienstweg strikt einzuhalten. Sie habe sich überlegt, an die Sozialbehörde zu gelangen bzw. an den Referenten der So- zialbehörde, habe aber gewusst, dass diese im Kollegium eingebunden seien. Sie habe sich auch überlegt, ob sie sich an Herrn K._____, Vizepräsident der Sozial- behörde, wenden könne, dies aber verworfen, weil sein Denken auch so gewesen sei, dass im Sozialdepartement alles in Ordnung sei. Sie habe sich auch überlegt, zur Ombudsfrau zu gehen, habe sogar einen Pfarrer in L._____ angeschrieben. All diese Überlegungen hätten indes nicht weitergeführt, sondern es habe ihr ein- fach erschienen, dass sie gegen eine gänzlich undurchdringliche Gummiwand laufen würde, obwohl es doch eigentlich ihre Pflicht als Mitarbeiterin der Fallkon- trolle und als Beamtin gewesen sei, etwas zu machen. Unter diesem Druck sei sie während etwa drei Jahren einmal pro Monat zur Psychotherapie gegangen, wo sie nur über das gesprochen habe. Sie habe es nicht als ihre Aufgabe angese- hen, Missstände aus Kollegialität zu decken, wie andere dies getan hätten. Sie habe den Psychologen aufgesucht, um ihren Sohn und ihren Freund nicht ständig mit diesen Problemen zu belasten (Urk. 9/3 S. 5/6). Sie habe merken müssen, dass dieses rot-linke Lager, zu dem sie von Haus aus ja eigentlich auch gehöre, eine undurchdringliche Phalanx bildete, weil man partout nicht bereit gewesen sei, irgendwelche Kritik am Sozialdepartement anzunehmen. Auch externe Behörden hätten keine Chance gehabt, hier etwas zu bewirken, so die GPK des Gemeinde- rates. Alle Mitarbeiter/innen der Sozialen Dienste hätten von Frau F._____ ein Mail erhalten mit dem Inhalt, dass nur ganz bestimmte Mitarbeiter/innen zur Aus- kunftserteilung gegenüber der GPK befugt seien. Den andern, unter andern ihr, der Angeklagten und B._____, von denen man ja gewusst habe, dass sie immer

- 17 - wieder auf Missstände aufmerksam gemacht hatten, sei dies strikt untersagt wor- den (Urk. 9/3 S. 6). Bevor sie D._____ Konkreteres mitgeteilt und ihm die Unterlagen gegeben habe, sei sich bewusst gewesen, dass sie dem Amtsgeheimnis unterstehe, ebenso des Risikos, dass ihre berufliche Tätigkeit in Frage gestellt werden könnte. Sie sei aber zum Schluss gekommen, dass sie ihm etwas sagen müsse, um aus ihrem Dilemma

herauszukommen. Sie habe vorher schon verschiedene Fälle, aus de- nen Missstände ersichtlich gewesen seien, ausgedruckt gehabt und bei sich zu Hause gesammelt, um einmal beispielsweise beim Rechtsdienst oder bei Herrn K._____ oder wo auch immer auf internem Weg belegen zu können, dass diese Vorwürfe bzw. ihre Feststellungen auch tatsächlich zutrafen und sie sie belegen könne. Es habe sich ein Papierstoss von ca. 10-15 cm angesammelt (Urk. 9/3 S. 7). Bevor sie D._____ anhand von einzelnen Fällen die Abläufe erklärt habe, habe sie die Dokumente anonymisiert; schliesslich habe er vier Fälle mitgenom- men. Akten habe sie ihm einmal übergeben, andere Informationen seien mündlich weiter gegeben worden, ev. auch einmal per Mail. Von einer Artikelserie sei nicht die Rede gewesen und sie glaube auch nicht, dass dies geplant gewesen sei. Wahrscheinlich sei die Sache aufgrund der Reaktionen weiter behandelt worden. Es habe ja wie eine Bombe eingeschlagen und sie sei erstaunt gewesen, dass es dabei nicht um die Missstände und deren Behebung gegangen sei, sondern da- rum, das "Leck" zu finden. Die Frage einer Entschädigung sei nie ein Thema ge- wesen und ebenso wenig sei es ihr um eine Fokussierung auf Frau E._____ ge- gangen. Aufgrund der Reaktionen in der Amtsleitung nach dem ersten Artikel und nachdem sie habe lesen, hören und sehen können, wie Frau E._____ alles in Ab- rede gestellt habe und wie sie von perfider Verzerrung gesprochen habe, sei klar geworden, dass man überhaupt nicht gewillt gewesen sei, irgendetwas zu ändern (Urk. 9/3 S. 8-11). In der Schlusseinvernahme bestätigte die Angeklagte, dass es ihr und B._____ einzig um die Sache, nämlich die korrekte Abwicklung der Sozi- alhilfe gegangen sei, die ihres Erachtens nicht gewährleistet gewesen sei und zur Verschleuderung von Steuergeldern geführt habe (Urk. 9/4 S. 3/4). Sie habe sich verpflichtet gefühlt, so vorzugehen, um den ihr obliegenden Amtspflichten auch

 tatsächlich nachzukommen, weil alle anderen Wege sich als unbehelflich erwie- sen hatten (Urk. 9/4 S. 6). Vor Vorinstanz hielt die Angeklagte an ihren Vorbringen fest und betonte noch- mals, dass sie sich aufgrund der Reaktionen auf den Spanien- und Hotelfall nichts habe versprechen dürfen, wenn sie sich direkt an Frau F._____ oder die Depar- tementsvorsteherin gewendet hätte (Prot. I S. 11-13). Anlässlich der Berufungsverhandlung anerkannte die Angeklagte den Sachverhalt und bestätigte ihre Aussagen in der Untersuchung und vor Vorinstanz. Sie führte aus, es sei ihr nicht um Einzelfälle gegangen, sondern darum, das System zu verbessern. Jede Kritik sei aber abgeblockt worden, vor allem von ihrem Vorge- setzten H._____. Sie habe sich überlegt, den Präsidenten der Sozialbehörde oder E._____ zu kontaktieren, aber sie habe durch deren öffentlichen und internen Äusserungen gemerkt, dass dies keinen Sinn habe. Zur Ombudsfrau sei sie nicht gegangen, da diese allen Kollegen gesagt habe, sie sollten sich krank schreiben lassen. An die Möglichkeit, die GPK zu kontaktieren, habe sie nie gedacht und die Strafverfolgungsbehörden wären nicht geeignet gewesen, eine Änderung des Systems zu bewirken (Prot. II S. 26-42). 2.4.2. Die Angeklagte B._____, 1991 als Juristin im Bereich der Fallführung im Sozialdepartement eingetreten, wurde 1994 Fürsorgesekretärin in der Beratungs- stelle I._____, war dort in verschiedene Reorganisationsprojekte eingebunden und wurde später von Frau E._____ ins Projektteam Sozialzentren berufen, wo u.a. auch Frau F._____ tätig war. Seit November 2001 arbeitete sie im Kompe- tenzzentrum, welches sich u.a. mit der Fallkontrolle beschäftigte. Weitere Gebiete waren Beschwerdesachen, die Beratung der Teams der Sozialzentren in fachli- chen Fragen sowie die Ausarbeitung von Entscheidgrundlagen für die vorgesetz- ten Stellen (Urk. 8/2 S.1/2). B._____ erklärte in ihrer ersten Befragung als Aus- kunftsperson am 25. Oktober 2007, dass sie von sich aus mit D._____ in Kontakt getreten sei und ihm für seine Artikel gratuliert habe. Sie habe als

Mitarbeitende lesen müssen, dass gemäss ihrer Führung alles nicht stimme, dabei sei alles, was berichtet worden sei, richtig gewesen (Urk. 8/1 S. 2). Sie schilderte die Verhältnis- se im Sozialdepartement dahingehend, dass sie sich zwar verschiedentlich kri-

tisch geäussert habe, dass der Kritik jedoch nicht nachgegangen worden sei. Je länger je mehr habe sie das Gefühl gehabt, dass diejenigen Personen, die mit den Fällen vertraut gewesen seien und die auf gewisse Missstände hingewiesen hätten, einfach gar nicht gehört werden wollten. Gegen aussen und gegen innen sei je länger je mehr eine menschlich extrem abwertende arrogante Führungshal- tung zum Ausdruck gekommen; man habe beschwichtigt und abgestritten, gegen innen sei dies auch zum Ausdruck gekommen, indem keiner mehr wagte, das Gegenteil zu sagen (Urk. 8/1 S. 3/4). Sie habe den Eindruck gehabt, dass die Fallkontrolle auf der Prioritätenliste sehr weit hinten angesiedelt und Umsetzun- gen immer wieder verschoben worden seien. Von der Fallkontrolle aus hätten sie die Ergebnisse der Prüfung eines Teams protokolliert, schriftlich festgehalten und weitergeleitet. Von der Teamleitung sei es an die Leitung des Kompetenzzentrum und auch an Frau F._____ weitergegangen, die Kritikpunkte seien also bekannt gewesen. Auch andern sei die fehlende Rückkoppelung zwischen den von ihnen monierten Fällen und dem was nachher damit passierte, aufgefallen und als schlimmer Zustand beklagt worden, auch wenn es bei der Interpretation der Fol- gen sicher einen Interpretationsspielraum gegeben habe (Urk. 8/2 S. 5). Das Thema Missstände sei an den Teamsitzungen immer präsent gewesen, das Jammern über die Normalität der Missstände habe fast etwas selbstbefriedigen- des gehabt. Sicher habe es ab und zu einmal gewisse Bestrebungen gegeben, eine Verbesserung herbeizuführen, aber nur punktuell und doch eher selten (Urk. 8/3 S. 1). Sie habe ihre Feststellungen und Bedenken ihrem direkten Vorgesetz- ten H._____ vorgetragen und er habe immer bestätigt, dass sowohl Frau G._____ wie auch Frau F._____ die Situation kennen. Er habe ihr aber auch zu verstehen gegeben, dass er die von ihr geschilderten Missstände gar nicht als solche erken- nen wollte, sondern dies als Normalität bezeichnete, was die Situation schwierig gemacht habe (Urk. 8/3 S. 3). Wenn man ihr so locker entgegen halte, warum man nicht zu Frau E._____ gegangen sei - was sie sich grundsätzlich getraut hät- te - dann müsse man bedenken, dass der Dienstweg strikte einzuhalten war, an- sonsten man als unsolidarisch und unglaubwürdig nicht beachtet worden sei. Ge- genüber der GPK seien nur ausgewählte Personen zur Aussage ermächtigt ge- wesen. Die Angeklagte zeigte sich überzeugt, dass auch ein Gang zu Frau

E._____ nichts bewirkt hätte, was ja deren Reaktion später deutlich gemacht ha- be (a.a.O.). Sie sei auch überzeugt, dass es nötig gewesen sei, öffentlichen Druck aufzubauen. In einem für sie klaren Fall, in welchem es um Schwarzarbeit gegan- gen sei, habe H._____ nichts unternommen, weshalb sie sich an den Rechts- dienst gewandt habe. Da sich die Klientin beschwert habe, sei sie, die Angeklag- te, vom Fall wegen Befangenheit abgezogen worden; der Beschluss sei dann aber immerhin so gefasst worden, wie sie ihn vorgetragen habe (Urk. 8/3 S. 5). Zu ihren Kontakten zu D._____ führte die Angeklagte aus, dass ein erster Kontakt im April 2007 stattgefunden habe. Sie habe ihm per Mail mitgeteilt, dass sie seine Berichte gut finde und sie inhaltlich stimmten. Sie sei von A._____ im März 2007 darüber informiert worden, dass sie D._____ die Informationen geliefert habe. Sie selbst habe D._____ in weitere Unterlagen Einblick gegeben, ohne die Namen abzudecken. Für sie sei klar gewesen, dass es nicht um die Personen, sondern um die Sache gegangen sei (Urk. 8/3 S. 9). Die Reaktionen im Amt hätten sie zur Überzeugung geführt, dass es falsch gewesen wäre, bereits nach dem ersten Ar- tikel zu stoppen. Es sei um Situationen

gegangen, die persönliche Note gegen Frau E._____ habe ihr Mühe bereitet, obwohl diese nicht so reagiert habe, wie sie es für gut befunden hätte. Auf der Grundlage der geschilderten Situation habe sie keinen andern Weg gesehen, obwohl ihr bewusst gewesen sei, dass sie mit der Herausgabe von Dokumenten eine Amtsgeheimnisverletzung begehe. Sie habe sich verpflichtet gefühlt etwas zu tun und gespürt, dass die beiden ersten Artikel nicht genügten (Urk. 8/3 S. 10/11). In der Schlusseinvernahme erklärte die Ange- klagte, sie sei der Überzeugung, dass ihr gesamtes Vorgehen gerechtfertigt ge- wesen sei, weil eben das Amt nicht gewillt gewesen sei, selbst in ganz klaren und krassen Fällen etwas zu unternehmen. In der ganzen Konstellation habe sie in der Wahrung des Amtsgeheimnisses gegenüber der klaren Missbrauchskonstella- tion kein schützenswertes Interesse mehr gesehen (Urk. 8/4 S. 7). Vor Vorinstanz erklärte die Angeklagte B._____, insbesondere die Reaktionen von Frau E._____ und Frau F._____ auf den Hotel- und den Spanienfall, aber auch auf die ersten Publikationen in C._____ hätten ihr gezeigt, dass sich etwas ändern müsse. Sie habe aber gewusst, dass sie neutralisiert würde, wenn sie di-

- 21 - rekt zu Frau E._____ ginge. In die GPK habe sie das Vertrauen verloren, weil sie sich beim Vorgehen nicht durchgesetzt habe. An der Berufungsverhandlung anerkannte die Angeklagte den Sachverhalt im sel- ben Umfang wie vor Vorinstanz und hielt an ihren bisherigen Aussagen fest (Prot. II S. 42). Sie führte weiter aus, sie habe sich nicht an andere Stellen gewandt, da im Departement eine Mentalität vorgeherrscht habe, in der man die Missbrauchs- und Misstandsthematik schlichtweg nicht verstanden habe. Für sie sei das ganze Department inklusive Ombudsfrau, Behördenmitgliedern und GPK nicht unabhän- gig gewesen. Um etwas zu ändern habe man die Steuerzahler informieren müs- sen (Prot. II S. 42-48). 2.4.3. In einer ausführlichen Befragung beider Angeklagter vom 9. September 2008 äusserten sie sich zum GPK-Bericht vom 19. November 2007. Dabei kriti- sierten sie, dass die Untersuchungskommission nur in den vom Sozialamt vorge- gebenen Rahmenbedingungen Befragungen durchführen durften, und dass der Bericht letztlich beschönigend ausgefallen sei. Gewisse Feststellungen seien be- stätigt, deren Tragweite aber zu wenig erkannt worden (Urk. 10/1). Zur Weisung 37 des Stadtrates vom 6. September 2006 betreffend die Verstärkung der Miss- brauchsbekämpfung äusserte sich die Angeklagte B._____ dahingehend, dass auch hier ein gewisser Druck von aussen nötig gewesen sei. Dabei bestätigten sie die Feststellungen wie die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Behör- den, die Problematik der Selbstdeklaration u.w., welche in der Weisung themati- siert worden waren (Urk. 10/1 S. 10/11). Zu den Erkenntnissen des GPK-Berichtes betreffend die Anzahl von Zweckentfremdungen und unrechtmässigen Bezügen führte die Angeklagte B._____ aus, es seien nur diejenigen erfasst, wel- che in die Einzelfallkommission kämen, wogegen andere Fälle nicht erfasst wür- den, weshalb die Anzahl Fälle höher sei. Den im Rahmen einer Administrativun- tersuchung ergangene Bericht M._____, welcher von den von den Angeklagten 473 untersuchten und davon 313 beanstandeten Fällen, nur in 12 Fällen finanzre- levante Mängel feststellten, bezeichnete die Angeklagte B._____ als blanken Un- sinn (Urk. 10/1 S. 15/16). Die Angeklagten äusserten sich sodann am 28. März

- 22 - 2008 und im September 2008 ausführlich zum Bericht M._____ (Urk. 10/2 und 10/3). 2.5. Aussagen von Drittpersonen 2.5.1. Im Rahmen der Untersuchung wurden vor der Anklageerhebung verschie- dene Zeugen und Auskunftspersonen zu den Verhältnissen im Sozialdepartement befragt. Die Vorinstanz hat deren Aussagen im angefochtenen Urteil zusammen- gefasst wieder gegeben. Es kann vorab darauf verwiesen werden (Urk. 60 S. 16

f.; § 161 GVG). Es ergibt sich daraus, was bereits die Angeklagten bestätigten, dass nämlich im Sozialdepartement ein Klima der Verunsicherung geherrscht ha- be, dass Kritik unerwünscht gewesen sei und hierarchische Strukturen geherrscht hätten. Die Äusserungen beziehen sich teilweise auf Zeiträume, die weit vor den heute zu beurteilenden Taten lagen (so z.B. N._____, welche bis Ende April 2003 im Sozialdepartement tätig war) oder sie stammen von Personen, welche in einer andern Abteilung des Sozialdepartementes (Zeuge O._____ der in der Asylorga- nisation AOZ tätig war; Urk. 11/3) oder gar nicht dort arbeitete; so die als Gewerk- schaftssekretärin tätige P._____ (Urk. 11/2). Bestätigt wurden insbesondere auch für den Zeitraum 2003 bis 2008, dass Missstände nicht gesehen wurden oder man diese nicht habe wahrnehmen wollen (Urk. 11/4) bzw. dass eine interne Kri- tik nicht möglich gewesen sei (Urk. 11/15 und Urk. 11/16). 2.5.2. In der ergänzenden Untersuchung wurden G._____ (Urk. 3/1), F._____ (Urk. 77/3/2), H._____ (Urk. 77/3/4), E._____ (Urk. 77/3/5), Q._____ (Urk. 77/3/9), R._____ (Urk. 77/3/14) sowie S._____ (Urk. 77/5/1) als Zeugen einvernommen, für die soweit notwendig die erforderlichen Aussageermächtigungen vorliegen. Im Anschluss an die Befragungen nahmen die Angeklagten zu diesen Aussagen Stellung (Urk. 77/6/1-6). Es ist nachfolgend auf diese Aussagen im Einzelnen ein- zugehen. Im Zentrum der Befragungen standen Fragen nach der Betriebs- und Verarbeitungskultur rund um die sogenannte Missbrauchsproblematik in den So- zialen Diensten (Urk. 77/3/1 S. 2; Urk. 77/3/4 S. 2) Der Übersicht halber ist vorab festzuhalten, dass E._____ im fraglichen Zeitraum als Stadträtin dem Sozialdepartement der Stadt Zürich vorstand und gleichzeitig

 Präsidentin der Sozialbehörde war. Direkt unterstellt war ihr F._____, die Leiterin der Sozialen Dienste, welchen wiederum das Kompetenzzentrum und die einzel- nen Sozialzentren unterstanden. F._____ war auch Geschäftsführerin der Sozial- behörde. Dem Kompetenzzentrum stand G._____ vor. Dieses umfasste mehrere Teams und einem dieser Teams stand H._____ als Teamleiter vor. H._____ war seit der Bildung der Sozialen Dienste im Jahr 2001/2002 Fachbereichsleiter und direkter Vorgesetzter der Angeklagten im fraglichen Zeitraum (Urk.77/3/4 S. 2). 2.5.2.1. In der Zeugenbefragung vom 26. Mai 2010 erklärte H._____, dass man anfänglich nach der Gründung der Sozialen Dienste die Fallkontrolle nicht sehr ernst genommen habe. Dies habe sich aber im Laufe der Zeit geändert und man habe versucht, die gewonnenen Erkenntnisse zu verarbeiten und einzubauen. Nach dem sog. Hotel- und dem Spanien-Fall habe man die Platzierungen wie auch die Time-out-Problematik rigider geprüft und fachlich neu eingebettet, aber auch anderweitig geprüft, wie man verhindern kann, dass solche Vorfälle wieder passieren (Urk. 77/3/4 S. 2/3). Auf die Frage, ob es offizielle Sprachregelungen in die Richtung gegeben habe, dass man die Kontrollmechanismen grundsätzlich als ausreichend bezeichnete, Missbrauch grundsätzlich negierte und nur von Einzel- fällen sprach, sagte der Zeuge, dass dies teilweise sicher die Haltung gewesen sei. Man sei eher von Einzelfällen als von systemischen Fehlern ausgegangen. Es sei ein Prozess gewesen, der in kleinen Schritten begonnen und zu einer an- dern Optik geführt habe (Urk. 77/3/4 S. 3). Unabhängig von allen Strukturen habe ein Wandel stattgefunden: Während dem man früher Sozialhilfebezüger eher als hilfsbedürftige Menschen wahrgenommen habe und man finanzielle Fehlleistun- gen ausgeglichen habe, habe sich da doch im Bereich 2005/2006, wahrscheinlich sogar früher, ein Wandel ergeben, indem man diese Personen auch als eigenver- antwortliche Menschen wahrgenommen und in solchen Fällen auch Abzüge ge- macht habe. Dies sei ein Prozess gewesen, der bereits Ende der 90er-Jahre be- gonnen habe. Es habe Teamsitzungen gegeben, in welchen man sich artikulieren und Meldungen zu

einzelnen Fällen erstatten konnte, es habe auch im Zusam- menhang mit Handlungsanweisungen Vernehmlassungen gegeben, in denen man sich einbringen konnte (a.a.O. S. 4/5). Nach den Berichterstattungen in den Medien habe er, der Zeuge, die Wahrnehmung gehabt, dass Sozialhilfe nur noch

- 24 - mit Missbrauch in Verbindung gesetzt und das Kerngeschäft der Existenzsiche- rung ausgeblendet werde, was ihm als gefährliche Tendenz erschienen sei. Ab einem gewissen Zeitpunkt, als man annehmen musste, dass gewisse Sachen hinausgehen, sei nur noch selektiv informiert worden. Auf die hierarchische Orga- nisation angesprochen, erklärte der Zeuge, dass das Sozialdepartement wie jede Verwaltungsabteilung hierarchisch organisiert sei und man es sich sicher immer gut überlegen müsse, wenn man Hierarchiestufen überspringe, was zwar nicht ausgeschlossen sei. Wenn ihm, dem Zeugen, etwas gemeldet worden sie, habe er es weitergeleitet. Was er nicht gewollt habe, war, dass man seitens des Kom- petenzzentrums direkt die Umsetzung der Korrekturen durch die Fallbearbeiten- den überprüfe. Es sei so gewesen, dass man die Verantwortung für den Vollzug der Anregungen aus der Fallkontrolle in die Führung hineingegeben habe, was dann tatsächlich zu einer Verlängerung des Weges geführt habe. Bei einem Di- rektkontakt durch die Fallkontrolle wäre auf der andern Seite der Führung die Kenntnis u.U. verborgen geblieben (a.a.O., S. 6 und 8/9). Sicher habe er, der Zeuge, zu gewissen Anliegen eine andere Meinung gehabt als die Angeklagten (a.a.O. S. 6). Nach seinem Dafürhalten gebe es immer eine bestimmte Quote von Fällen, in denen Missbrauch vorkomme. Man könne versuchen, diese Quote zu reduzieren, es werde aber nicht gelingen, sie gänzlich zum Verschwinden zu bringen. Bei der grossen Anzahl Fälle in der Stadt Zürich sei auch ein kleiner Pro- zentsatz an Missbrauchsfällen in absoluten Zahlen allenfalls eine grosse Zahl. Auch unter den Mitarbeitenden gebe es hinsichtlich der Kontrollen überdies Un- terschiede. Auf die Bemerkung, dass auch er, der Zeuge, die Haltung gehabt ha- be, dass das Controlling sich nicht in die Fälle einzumischen habe, sagte er, dass es sich beim Kompetenzzentrum um eine Stabsorganisation handle und nicht um ein Führungsgremium. Es sei Aufgabe gewesen, die Sachen aufzuzeigen und weiterzuleiten; es habe auch keine Entscheid-, sondern nur Vorschlagskompetenz bestanden. Er selbst sei in seiner Zeit auch kritisch gewesen. Inhaltlich sei er auf die Anliegen von Frau A._____ eingegangen, wenn er sie vielleicht auch nicht eins zu eins weitergegeben habe; Kritik sei möglich gewesen, doch habe auch akzeptiert werden müssen, dass die Führung allenfalls eine andere Auffassung habe und zum Ausdruck bringe (Urk. 77/3/4 S. 7 und 8). Die Bereiche Taxifahrer,

- 25 - Prostituierte, Drogenhändler, Automobilhändler seien nicht einfach gewesen, be- züglich der Taxifahrer sei ein fundierter Bericht ausgearbeitet worden, den man weitergeleitet habe. Schwierigkeiten hätten insbesondere die Klärung der Ein- kommenssituation geboten. Der Zeuge hielt dafür, dass mindestens bis zur Stufe F._____ die Missbrauchsproblematik durchaus erkannt worden sei (a.a.O. S. 9). Auf Ergänzungsfrage bestätigte schliesslich der Zeuge, dass ihm sowie auch den Mitarbeiterinnen A._____ und B._____ jedenfalls mittels Newsletter vom 14. Sep- tember 2006 (Urk. 68/6) bekannt gewesen sie, dass die Missbrauchsbekämpfung verstärkt werde (Urk. 77/3/4 S. 9). 2.5.2.2. G._____, die im Juni 2006 Leiterin des Kompetenzzentrums der Sozialen Dienste wurde, schilderte als Zeugin, dass der Hotel- und der Spanien-Fall zu Verunsicherungen geführt habe, was die korrekte Fallführung oder das Ausrei- chen der Instrumente der Sicherstellung von Angaben von Personen bezüglich deren Mittellosigkeit angegangen sei. Es sei - wenn auch zaghaft - erkannt wor- den, dass es im Bereich der

wirtschaftlichen Hilfe Missbrauch gebe, wobei auf Mitarbeiterebene sicher eine kritischere Haltung bestanden habe als bei der politi- schen Vorgesetzten. Es habe, wenn auch nicht eine Doktrin, so doch eine Hal- tung von Frau E._____ gegeben, dass es bei Sozialhilfebezügern um Menschen gehe, welche unterstützungsbedürftig sind und denen man durchaus auf Augen- höhe begegnen sollte. Das Thema Missbrauch sei damals eigentlich ein neues Phänomen gewesen und es habe in der Verantwortung der Sozialzentren und der Fallführenden gelegen, sicherzustellen, dass es im Einzelfall mit rechten Dingen zugehe. Sie selbst habe als Leiterin in den Fällen, in welchen sie von Mitarbeiten- den auf Strafanzeige "ja oder nein" angesprochen worden sei, jeweils zur Anzeige empfohlen, was damals relativ neu gewesen sei (Urk. 77/3/1 S. 3/4). Nachdem auch die Politik aktiv geworden sei mittels verschiedener Vorstösse habe man thematisiert, wie sichergestellt werden könne, dass nur tatsächlich berechtigten Personen Sozialhilfe ausgerichtet würde und aufgefordert, genauer hinzuschau- en. Sie habe dies als ganz, ganz schwierige Zeit empfunden. Die Regelungsdich- te sei damals sehr hoch gewesen und es habe Handlungsanweisungen in einer Anzahl wie kaum zuvor gegeben. Es habe Teamsitzungen in den Sozialzentren und im Kompetenzzentrum und auch Liniengespräche gegeben im Team Sozial-

 hilfe und den Mitarbeitern sei es möglich gewesen, sich jederzeit an die nächst höhere oder an die übernächste Instanz zu wenden (Urk. 77/3/1 S. 5). Das Prob- lem sei derart ernst gewesen und die Auswirkungen derart gross, dass man nicht sagen könne, es habe keine Bereitschaft bestanden zuzuhören. Missstände in Abrede zu stellen sei gar nicht mehr möglich gewesen (a.a.O.). Die von den An- geklagten empfundene "Bunkermentalität" in der Art, dass es Missbrauch, abge- sehen von ein paar wenigen Einzelfällen, eigentlich gar nicht gäbe, habe sie so nicht empfunden. Man müsse sagen, dass das Vertrauen von B._____ und A._____ gegenüber ihren Vorgesetzten nicht intakt gewesen sei und zwar gegen- über allen Vorgesetzten. Missbrauchsthemen hätten ihren Platz gehabt, im Kom- petenzzentrum sei bereits im Juni 2006 geprüft worden, mit welchen Instrumenten man unrechtmässigem Bezug vorbeugen könne, man habe angedacht, wie man die Fallkontrolle neu aufgleisen könne, man habe nach Risikothemen Ausschau gehalten; weiter sei das Team "vertiefte Abklärungen" geschaffen worden für spe- ziell schwierige Fälle (Urk. 77/3/1 S. 6). Sie, die Zeugin, habe es nicht so erlebt, dass man intern nicht habe reden dürfen. Es sei ihr bekannt, dass B._____ und A._____ Kritik geübt hätten, A._____ habe sich auch einmal bei ihr beschwert und sie, die Zeugin, habe mit H._____ darüber gesprochen, der aber die vorgebrachte Kritik der beiden Frauen als eher kleinlich betrachtet habe. In einer Sache, in wel- cher sich A._____ direkt an sie gewandt habe, sei sie der Sache nachgegangen, wobei die Kritik so wie vorgebracht gar nicht gestimmt habe und die beanstande- ten Mängel so nicht stattgefunden hatten (a.a.O. S. 7). Noch bevor die Damen an die Öffentlichkeit gelangt seien, seien bereits verschiedene Massnahmen einge- leitet worden und es hätten andere Möglichkeit bestanden für die beiden Ange- klagten. So hätten sie sich an F._____ wenden können, was nicht aussergewöhn- lich gewesen wäre, weil sie durchaus direkte Kontakte zu Mitarbeitenden hatte, oder an Frau E._____, die zumindest B._____ aus früherer Zusammenarbeit sehr gut kannte oder an T._____ vom Rechtsdienst (a.a.O.). Als die Angeklagten an die Öffentlichkeit gelangt seien, seien die nötigen Massnahmen bereits eingeleitet worden, weshalb das Vorgehen unnötig gewesen sei (a.a.O. S. 9). Die Zeugin bestätigte schliesslich, dass sie im Fall, in welchem sich A._____ direkt an sie gewandt habe, sofort reagiert - ev. aus Sicht von Frau A._____ - überreagiert ha-

- 27 - be, was ihrem Naturell und Arbeitsstil entspreche, berechtigte Anliegen anzu- packen und nicht liegen zu lassen (a.a.O. S. 8/9). 2.5.2.3. F._____ war im fraglichen Zeitraum Leiterin der Sozialen Dienste im So- zialdepartement der Stadt Zürich sowie Geschäftsführerin der Sozialbehörde. Sie hatte insbesondere mit der Angeklagten B._____ in einer Anfangsphase 1999/2000 eng zusammengearbeitet. Zur Problematik bemerkte sie vorab von sich aus, dass sie beim vorliegenden Verfahren den zeitlichen Ablauf nie verstan- den habe: Im Zusammenhang mit dem Spanien-Fall im April/Mai 2006 hätten um- fangreiche Diskussionen und Analysen eingesetzt, man habe Instrumente geprüft, mit Herrn U._____ einen Experten eingesetzt und damit sehr rasch auf die Forde- rungen der Politik reagiert. Man habe ein Team "vertiefte Abklärungen" geschaf- fen sowie das Instrument der Sozialinspektoren, was dann im Gemeindrat im Ja- nuar 2007 beschlossen worden sei. Erst nachher sei die ganze Berichterstattung in der C._____ erfolgt (Urk. 77/3/2 S. 3). Aufgrund des Hotel-Falles sei ein Melde- verfahren installiert worden, beim Spanien-Fall habe man das ganze Evaluations- verfahren für Time-out-Anbieter überprüft und im Weiteren Instrumente installiert, welche künftig Konstellationen wie beim Spanien-Fall verhindern sollten. Frau E._____ habe die Ansicht vertreten, dass es unzulässig sei, gegenüber generell allen Bezügern von Sozialhilfe von einem Generalverdacht auszugehen, was auch ihre Meinung sei. Es sei aber einfach nicht richtig, zu behaupten, man habe Missbrauch nicht erkannt bzw. nicht darauf reagiert (Urk. 77/3/2 S. 4). Was die "Augenhöhe" betreffe, so sei es darum gegangen, die Betroffenen ernst zu neh- men und ihnen nicht quasi von oben herab zu begegnen. Es wäre sodann auch nicht finanzierbar gewesen, alle Sozialhilfebezüger umfassend zu kontrollieren; es sei darum gegangen, die hohen Risiken abzudecken und die Fälle herauszufi- schen, welche nicht ins System gehören. Dies habe man auch umzusetzen ver- sucht (a.a.O. S. 5). In aller Regel hätten die Sozialarbeiter Unstimmigkeiten selber erkannt, doch seien sie oft an Grenzen gestossen, dies auch beweisbar abzuklä- ren. Die Sozialinspektoren hätten hier etwas Abhilfe geschaffen, doch sei man auch hier an Grenzen gestossen. Man sei seit der Installation der Sozialen Diens- te im Jahre 2001 in einem Entwicklungsprozess gestanden und viele Entwicklun- gen seien sicher auch von Mitarbeitern angestossen worden; so habe es bei-

- 28 - spielsweise Qualitätszirkel gegeben. Die Zeugin hielt dafür, dass in keiner Art und Weise von einer Bunkermentalität gesprochen werden könne, es sei nach ihrer Auffassung intern wie teilweise extern eine sehr differenzierte Diskussion geführt worden (Urk. 77/3/2 S. 6). Zum Thema Dienstweg sagte die Zeugin, dass sie selbst sich bisweilen unbeliebt gemacht habe, indem sie ausserhalb des Dienst- weges Abklärungen getroffen, Aufträge erteilt oder Ergebnisse diskutiert habe; es gebe einfach Situationen, in denen der Originalton wichtig sei und zum besseren Verständnis beitrage; sie selbst habe sich der Sache angenommen und habe zu- gehört, wenn jemand bei ihr vorgesprochen habe; was sie nicht akzeptiert habe sei, wenn sich ganze Teams unter Umgehung des Teamleiters an sie oder an Frau E._____ wenden wollten, ohne mit dem Teamleiter das Gespräch zu suchen (a.a.O. S. 7 und S. 8). Von den Angeklagten sei sie selbst nie tangiert worden (a.a.O.). Die Zeugin bekräftigte ihre Auffassung, dass im Zeitraum 2006/2007 aufgrund der erwähnten Vorfälle eine sehr hohe Sensibilität für die Fragen des Missbrauchs bestanden habe und dies sei auch öffentlich diskutiert worden, so dass man sich an verschiedene Stellen hätte wenden können (a.a.O. S. 8). Sie bestätigte auf Vorhalt des Verteidigers, dass sie sich im März 2006 noch öffentlich gegen die Sozialinspektoren geäussert habe, weil damals sich auch ihre Vorge- setzte Frau E._____ in diesem Sinne ausgesprochen hatte (a.a.O. S. 9). 2.5.2.4. Die zuständige Stadträtin, E._____, gleichzeitig auch Präsidentin der So-

zialbehörde sagte als Zeugin, dass sie A._____ nicht so gut kenne, B._____ aus einer Projektarbeit hingegen seit 1999. Sie äusserte in der Befragung ihr Erstau- nen darüber, dass in der Berichterstattung gesagt worden sei, dass die Miss- brauchsproblematik nie ein Thema gewesen sei und man gar nicht darüber habe sprechen dürfen. Sie könne sich das nicht vorstellen, doch es müsse wohl Gründe gegeben habe, dass dies so dargestellt worden sei; ebenso habe sie sich gewun- dert, dass sie als gänzlich unzugängliche Person dargestellt worden sei (Urk. 77/3/5 S. 2). Wenn sie den Sozialarbeiterinnen habe klar machen wollen, dass man den Sozialhilfeempfängern auf Augenhöhe begegnen solle und wenn sie das Recht auf Existenzsicherung gemäss Bundesverfassung hochhalte, dann heisse dies nicht, dass alles wunderbar sei. Man müsse hier auch etwas zwischen Amt und Behörde unterscheiden: Die Behörde entscheide, regle, sanktioniere etc., das

- 29 - Amt hingegen mache Sozialpolitik und dies sei nicht immer deckungsgleich (a.a.O. S. 3). Man habe schon vor dem Hotel- und dem Spanien-Fall gemerkt, dass sich auch "andere Leute" an das Sozialamt wenden, dass diese mitunter ar- rogant auftreten und teilweise unverschämte Forderungen stellten. Man habe sich überlegt, wie man diesem Phänomen begegnen wolle und es sei bereits für die Legislatur 06/10 an neuen Instrumenten herumgedacht worden (a.a.O. S. 4). Eine offizielle Sprachregelung, wonach Missbrauch grundsätzlich negiert werde, habe es nicht gegeben und auf die Frage, ob man auf die Forderung der Politik hin- sichtlich Veränderung der Sozialen Dienste mit Unmut reagiert habe, erklärte die Zeugin, dass man zu Beginn der Legislatur 06 seitens der Behörde eine Arbeits- gruppe eingesetzt habe, welche sich damit beschäftigte, die vorhandenen Kon- trollmechanismen zu überprüfen. Die Einführung der Sozialinspektoren und die Ablehnung bzw. Skepsis ihnen gegenüber stellte die Zeugin in den Zusammen- hang mit dem früheren Instrument des Erkundungsdienstes, welcher 1994 mit der Fichen Affäre abgeschafft worden sei. Die von der SVP geforderten Sozialdetekti- ve habe man abgelehnt. Entgegen der Tagespresse habe in ihrem Departement keine Abneigung gegen Kontrolle und ein fehlendes Sensorium für Missbräuche geherrscht, selbstverständlich sei es aber ihre Haltung gewesen, dass man jeden korrekt behandle; dies bedeute nicht, dass man ihn einfach bediene, sondern dass man das Anliegen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, entsprechend den SKOS-Richtlinien, entsprechend den Verordnungen des Regierungsrates und den internen Weisungen korrekt behandle. Den Sozialhilfebezügern auf Augen- höhe zu begegnen entspreche keiner Doktrin, sondern sei für sie, die Zeugin, Ausdruck eines professionellen Verhaltens (a.a.O. S. 5). Sie verwies auch auf die Weisung des Stadtrates vom September 2006, mit welcher die Sozialinspektoren eingeführt worden seien, wobei diese auf Begehren der Fachleute abgerufen werden konnten. Im Januar 2007 habe die Vorlage beim Gemeinderat Zustim- mung gefunden. Diese klare Strategie, welche nach Aussen in Erscheinung trat, sei auch nach Innen kommuniziert worden (a.a.O. S. 6). Die Hauptproblematik habe darin bestanden, dass ausreichendes Personal für die nötigen Abklärungen fehlte. Die Personalaufstockung sei ein politischer Prozess gewesen, der mitunter über die Budgetdebatte geführt worden sei. Ein weiteres Problemfeld seien die

- 30 - sog. Amtshilfebegehren gewesen; man sei oft zu spät an Informationen range- kommen. So habe man eine Art Amtshilfeübereinkommen in Form einer Weisung für den Stadtrat beschlossen, im Kanton sei dies über das Sozialhilfegesetz nach- vollzogen worden (Urk. 77/3/5 S. 7). Die Zeugin erachtete es gerade bei den bei- den Angeklagten, die in der Fallkontrolle tätig gewesen waren, als Pflicht, sich an die nächst höhere Ebene zu wenden, wenn sie sich bei den direkten vorgesetzten Stellen kein Gehör schaffen konnten. Im

Übrigen hätten zahlreiche andere Mög- lichkeiten bestanden (Urk. 77/3/5 S. 8, 10 und 13). Auch zu ihr seien Leute ge- kommen, sei es allein, sei es in Begleitung von Personalvertretern etc. (a.a.O.). Die Auswahl der Personen, welche der GPK Auskunft erteilt hätten, sei von der Direktion erfolgt, ihr, der Zeugin, sei es wichtig gewesen, dass verschiedene Per- sonen verschiedener Stufen angehört würden. Zu den Problemfeldern Leistungs- entscheide, Leasing, Besitz von Autos, Schwarzarbeit etc. seien in hoher Kadenz Weisungen erteilt worden, wie damit umzugehen sei (a.a.O. S. 11/12). 2.5.2.5. Q._____, der nach seinen Angaben B._____ 1999 im Projektteam als de- signierte Zentrumsleiterin kennengelernt und im Rahmen des sog. Chancenmo- dells weiter schätzen gelernt hatte, die Angeklagte A._____ hingegen nicht kennt, war seit 2004 und auch im fraglichen Zeitraum 2006 - 2008 Departementssekretär im Sozialdepartement. Als solchem war ihm im Sommer 2006 der Aufbau des In- spektorats zur Missbrauchsbekämpfung anvertraut, beim Hotel-Fall war er bei der Kommunikation mitbeteiligt und im Spanien-Fall hat er die Administrativuntersu- chung koordiniert und den Bericht an den Gemeinderat geschrieben (Urk. 77/3/9 S. 1-3). Angesprochen auf allfällig vorhandene Vorgaben bezüglich der Sprachre- gelungen erklärte der Zeuge, dass es seitens der politischen Führung sicherlich den Versuch gegeben habe, das Thema Missbrauch klein zu halten in der öffent- lichen Diskussion, weil befürchtet worden sei, dass diese sich sonst nur noch um die Missbrauchsfälle und nicht mehr um die effektiven Probleme der Sozialhilfe drehten (Urk. 77/3/9 S. 3). Nach einer "E._____-Doktrin" gefragt, wonach den Kli- enten auf Augenhöhe zu begegnen sei, erklärte er, dass das New-Public- Management unter der Affiche Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) den Begriff des Kunden bzw. Klienten stark propagiert habe; gleichzeitig habe Frau E._____ die Meinung vertreten, dass Klienten nicht nur über Probleme, son-

dern auch über Fähigkeiten verfügten, insofern sei die Frage zu bejahen. Nach seinem Wissen habe es mehrere Vorstösse der Direktion der Sozialen Dienste gegeben, die Risiken bei der Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe kritischer und präziser zu fassen. Es sei ein Risikomanagement eingerichtet und im Nach- gang zur sog. Spanienaffäre die Departementsvorsteherin auch überzeugt wor- den, dass das Inspektorat notwendig wurde, was sie auch intern kommuniziert hätten (a.a.O. S. 4). Seine direkte Ansprechperson sei Frau F._____ gewesen, mit der er mehrfach über zusätzliche notwendige Veränderungen von Abläufen, Kontrollen oder neuen Instrumenten diskutiert habe. Bis im Frühjahr 2007 seien dies weitgehend interne Diskussionen gewesen, wie die zusätzlichen Mittel zur Missbrauchsbekämpfung ausgestaltet werden. Ab dem Frühjahr 2007 und dem Beginn der C._____-Serie seien es vermehrt äussere Einflüsse von Medien und Politik gewesen (a.a.O. S. 4/5). Die Wahrnehmung einer "Bunkermentalität" und der intern streng hierarchischen Strukturen, die es unmöglich gemacht hätten, sich mit Kritik und Anliegen Gehör zu verschaffen, konnte der Zeuge nicht teilen (a.a.O. S. 5 und 6). Der Zeuge äusserte sein Unverständnis, dass die beiden An- geklagten vor dem Gang zu den Medien nicht die zahlreich bestehenden Möglich- keiten nutzten, wie Ombudsfrau, Kontaktnahme zu Parlamentariern, auch zur GPK oder dass B._____, die ihn gekannt hatte, nicht auch ihn angesprochen ha- be. Der Zeuge zeigte sich überzeugt, dass bezüglich der Missbrauchsbekämp- fung die Medien und die anschliessende politische Debatte keinen Nutzen ge- bracht hatten. Er bestätigte alsdann, dass der Datenaustausch zwischen den städtischen Ämtern und der Ablauf bei Drittmeldungen im Sommer 2007 neu ge- regelt worden sei (Urk. 77/3/9 S. 8/9). 2.5.2.6. Befragt wurde des weiteren R._____, Mitglied der Geschäftsprüfungs- kommission des Gemeinderates und dort Referent für das

Sozialdepartement und Leiter der Spezialuntersuchung der Sozialhilfe, bei der es einerseits darum ging, Schwachstellen der Abläufe herauszufinden und andererseits um die konkreten Fälle, welche in den Medien publiziert worden waren (Urk. 77/3/14). Man habe Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen befragt und hingenommen, dass T._____ vom Rechtsdienst dabei gewesen sei. Als GPK müsse man über die Departementslei- tung gehen, man habe bei den Befragungen aber am Anfang jeweils klar ge-

 macht, dass man sich auch mit anderen Anliegen an sie wenden könne und dass auch die Möglichkeit bestünde, andere Mitarbeitende einzubeziehen (Urk. 77/3/14 S. 5). Seiner Ansicht nach habe für alle Mitarbeitenden die Möglichkeit bestanden, sich an die GPK zu wenden (a.a.O.). Es sei ihm auch nicht bekannt, dass Befrag- te, welche die schlechte Stimmung in den Sozialzentren und Probleme angespro- chen hatten, negative Folgen zu gewärtigen hatten (Urk. 77/3/14 S. 6). 2.5.2.7. S._____ war von Mai 2006 bis zur Freistellung der beiden Angeklagten im Oktober 2007 Arbeitskollegin der Angeklagten auf gleicher hierarchischer Stufe, aber in einem andern Team. Sie hatte sich am 6. April 2007 bei der Staatsanwalt- schaft gemeldet und sich über A._____ geäussert, die ihr bei einem Gespräch im Dezember 2006 mitgeteilt habe, dass sie Vieles im Sozialdepartement nicht in Ordnung finde und sie mit Vielem nicht einverstanden sei. Sie, A._____, sei da- ran, alles zu dokumentieren und eines Tages werde die "Bombe" an die Öffent- lichkeit gelangen oder ähnliches. Der erste der C._____-Artikel habe eigentlich genau dem entsprochen, was A._____ ihr gegenüber angekündigt habe (Urk. 77/5/1 S. 1 und 2). Die Zeugin bestätigte den Inhalt eines Gespräches mit dem C._____-Journalisten D._____ Anfang Juni 2010, das in Urk. 77/5/2 dokumentiert ist und in welchem sich die Zeugin zu den damaligen Verhältnissen im Sozialde- partement geäussert hatte. Während sie beim Hotel-Fall noch nicht bei der Stadt Zürich gearbeitet habe, habe der Spanien-Fall intern ausgelöst, dass Abläufe ge- ändert worden und ziemlich viel Papier beschrieben worden sei. Es sei ein Tabu gewesen, zu sagen, man brauche Inspektoren, man sei beim Auftauchen von Un- gereimtheiten schnell überfordert gewesen und man habe nicht gewusst, wie man sich verhalten solle. Seitens der Vorgesetzten sei gesagt worden, man solle die Betroffenen mit den Ungereimtheiten konfrontieren, wenn sie abgestritten hätten. Damit sei die Sache erledigt gewesen (a.a.O. S. 4). Sie sei, als sie in Zürich ange- fangen habe, erschrocken: sie habe festgestellt, dass viele Mitarbeitende die in- ternen Richtlinien nicht kannten oder teilweise nicht fanden und dass eine Art passiver Widerstand und Unmut festzustellen war, sich daran zu halten. Nach ih- rer Feststellung habe man in Zürich einfach einmal bezahlt, was sie, die Zeugin, in anderen Gemeinden nicht so habe feststellen können. Die Zeugin bestätigte ein Treffen unter den Fachmitarbeitern, das stattgefunden habe, weil es Probleme mit

 der schwer zu akzeptierenden Führungs- und Betriebskultur im Zeitraum zwi- schen Herbst 2006 und Frühling 2007 gegeben habe. Damals sei zur Diskussion gestellt worden, dass G._____ und F._____ einen offenen und fairen Meinungs- austausch und jede Kritik "von unten" unterdrückt hätten. Man habe damals aber nichts unternommen, letztlich weil es nichts bringen würde und man allenfalls Re- pressalien befürchtet habe. Es sei einfach eine sehr unberechenbare, respektlose und autoritäre Führung gewesen, so dass man ziemlich genau gewusst habe, was man sagen durfte und was eben nicht. Sie hätten entschieden, sich einander mitzuteilen wenn etwas nicht gut laufe und halt in Einzelfällen das auch den Teamleitern vorzutragen, welche dann weitersehen müssten; es sei richtig, dass man Angst gehabt habe, das Befinden schlecht gewesen sei und die Motivation gefehlt

habe. Der Führungsstil von G._____ und F._____ sei als unberechenbar wahrgenommen worden, das Vertrauen habe gefehlt (Urk. 77/5/1 S. 5). Die Zeu- gin nannte zahlreiche Gründe für die schlechte Qualität, so beispielsweise ver- schiedene Haltungen und eigentlicher Streit zwischen Rechtsdienst und Kompe- tenzzentrum, nicht korrekte Umsetzung der Richtlinien, ungenügende bezw. nicht richtige Reihenfolge bei der Abarbeitung der Pendenzen, fehlende Kritikfähigkeit des Managements. Die Linienautorität sei sehr stark gewesen. (a.a.O. S. 6). Das Vertrauen, dass sich etwas ändere, sei nicht da gewesen, sie, die Zeugin, habe sich nach dem Gespräch mit A._____, lange überlegt, was es für andere Möglich- keiten gebe. H._____ habe immer wieder mitgeteilt, dass es Probleme gebe und die Fehlerquote hoch sei, er habe dies immer wieder weitergeleitet, man habe ihm aber gesagt, das sei nicht seine, sondern Sache der Linie (a.a.O. S. 7). Es sei Wunschdenken der Vorgesetzten, wenn diese sagten, man hätte sich auch an höhere vorgesetzte Stellen wenden können oder anderswohin. Bei diesen mob- bingartigen Strukturen hätte man sich doch ziemliche Probleme aufgeladen (a.a.O. S. 7). 2.6. Weitere Beurteilungsgrundlagen 2.6.1. Die Geschäftsprüfungskommission des Gemeinderates der Stadt Zürich (GPK) erhielt am 11. April 2007 den Auftrag zu einer Spezialuntersuchung der Sozialhilfe der Stadt Zürich. Unter dem Vorsitz von Dr. R._____ wurden die Pro-

 zesse und das Qualitätssicherungssystem innerhalb der Sozialen Dienste detail- liert geprüft, Erfahrungen anderer Städte zum Vergleich herangezogen und die in den Medien präsentierten Fälle geprüft. Dabei standen der Kommission - was von den Angeklagten wiederholt kritisiert wurde - grundsätzlich die von den Leitungen der Sozialzentren ausgewählten Mitarbeiter zur Befragung zur Verfügung; die Ge- spräche wurden sodann durch den Leiter des Rechtsdienstes des Sozialdeparte- mentes unter Schweigepflicht begleitet (Urk. 12/3 S. 5). Der Bericht der GPK zu- handen des Gemeinderates erging am 13. Dezember 2007 (Urk. 12/3). Er stellt aufgrund der dort eingeholten Meinungsäusserungen der Mitarbeiter fest, dass es gewisse Tabus gegeben habe, dass sich dies aber in letzter Zeit geändert habe und die Unterstützung seitens der Direktion als besser wahrgenommen werde. Von einigen Mitarbeitern werde erwartet, dass der Bericht der GPK dazu beitrage, dass die eigene Führung die Probleme an der Basis besser wahrnehme (Urk. 12/3 S. 7 und 8): Hinsichtlich der Kontrollsysteme stellte die GPK Verbesserungs- bedarf in verschiedener Hinsicht fest (mangelnde Ressourcen in der internen Kontrolle, Sozialbehörde im Milizsystem, fehlende Instrumente, fehlende Informa- tionen anderer Behörden, Datenschutz), welcher mit der Schaffung von Spezial- teams aufgrund der Weisung 37 des Stadtrates sowie der Einführung der Sozial- inspektoren reduziert werden könne (Urk. 12/3 S. 9-12). Sie kam auch zum Schluss, dass der Zugang zu Informationen anderer Departemente erleichtert werden müsse. Im Zusammenhang mit den sogenannten Medienfällen stellte die GPK fest, dass seitens der Sozialen Dienste eher reaktiv und eher zurückhaltend agiert worden und in Zukunft eine antizipierende Haltung zu empfehlen sei. Es seien jedoch mit Ausnahme des BMW-Falles keine gravierenden Verfehlungen in den Abklärungen festgestellt worden (Urk. 12/3 S. 32). Der Bericht schliesst mit einer Reihe von Empfehlungen, u.a. klarerer Regelungen, Verstärkung des Con- trolling, auch einer Förderung einer Betriebskultur in den Sozialen Diensten, wel- che Fehler anerkenne, eine Praxisänderung des Informationsaustausches, der Reform der Sozialbehörde u.a.m. (Urk. 12/3 S. 33 ff.). 2.6.2. Im Expertenbericht M._____ vom 20. März 2008 (Urk. 12/9) wurden die von den Angeklagten in einzelnen Medien Mitte Januar 2008 erhobenen Vorwürfe ge- prüft. Der Bericht war von der stadträtlichen Delegation für Sozialhilfe in Auftrag

 gegeben worden. Die Experten kamen zum Schluss, dass unter den 473 Fällen, welche die Angeklagten bearbeiteten und von welchen sie 313 beanstandet hat- ten, lediglich 12 Fälle seien, bei denen finanzrelevante Mängel festgestellt werden konnten, wobei der unwiederbringliche finanzielle Schaden Fr. 24'627.-- betrage, was rund 0,1% der total ausbezahlten Sozialhilfe entspreche. Es wurden auch in diesem Bericht Empfehlungen abgegeben, u.a. die Verstärkung der personellen Ressourcen bei der Fallführung und der Fallkontrolle, die Fortsetzung der Pro- zessoptimierungen, die Etablierung und Entwicklung einer Kultur der Transparenz und des gegenseitigen Lernens (Urk. 12/9 S. 5). 2.6.3. Aufgrund des im GPK-Bericht festgestellten Reformbedarfs wurde schliess- lich vom Stadtrat bei der Universität St. Gallen eine Analyse des Organisations- und Führungskonzeptes im Sozialdepartement und in der Sozialbehörde in Auf- trag gegeben. Der Bericht datiert vom 30. August 2008 (Urk. 12/11) und hält zu- sammenfassend fest, dass die damalige Organisation der Sozialbehörde, des So- zialdepartementes, der Sozialen Dienste im Zusammenspiel mit Gemeinderat, Stadtrat und Bezirksrat gesetzes- und verordnungskonform ablaufe, jedoch ineffi- zient sei und grosse Risiken berge. Die Organisation und die Abläufe der Refe- rentenkontrolle, der Entscheide für Nichtnormfälle und der Rekurse sei intranspa- rent und es kennten in der Regel weder die Mitglieder der Sozialbehörde noch die Kader der Sozialen Dienste die genauen Abläufe und Aufgaben sowie die Ver- antwortungen im ganzen Zusammenspiel der Akteure; dies als Folge historischer Entwicklungen. Deshalb sei eine grundlegende Änderung des Kontrollsystems, nicht aber des operativen Prozesses der wirtschaftlichen Hilfe, notwendig (Urk. 12/11 S. 4 und S. 26) . 2.6.4. Im Berufungsverfahren neu ins Recht gelegt wurden seitens der Geschä- digten u.a. die Weisung des Stadtrates GR Nr. 2006/216 vom 7. Juni 2006, zu- handen des Gemeinderates, welcher sich mit dem Spanien-Fall befasst. Dieser war am 5. April 2006 in der Presse erschienen und hatte interne Abklärungsauf- träge durch die Vorsteherin des Sozialdepartementes ausgelöst, welche sich pri- mär mit den betroffenen Jugendlichen befassten sowie mit andern Platzierungen, aber auch das Vorliegen allfälliger Sorgfaltspflichtverletzungen prüfen sollten. In

 diesem Zusammenhang wurde ein interner Bericht in Auftrag gegeben, der von Rechtsanwalt V._____erstellt wurde und zum Schluss gekommen war, dass die bisherigen Vermittlungen von "Time Outs" mangelhaft verliefen und in welchem festgehalten wurde, dass bezüglich des Kompetenzzentrums nicht sorgfältig und konsequent genug gearbeitet worden sei. Im Bericht sind auch konkrete Verbes- serungsmassnahmen enthalten (Urk. 68/2). 2.6.5. Ebenfalls bei den Akten liegt die bereits mehrfach erwähnte Weisung 37 des Stadtrates an den Gemeinderat (GR Nr. 2006/357) vom 6. September 2006 betreffend die Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe, welche gestützt auf den im Auftrag des Sozialdepartementes ergangenen Bericht U._____ insbesondere folgende Massnahmen vorsah (Urk. 68/3): - Einwilligungserklärungen und verdichtete Informationen bei der Fallaufnahme; - Verstärkung der internen Kontrolle durch Spezialteams in komplexen Fällen; - Einsatz von Ermittler/innen in Verdachtsfällen; - Arbeitsintegrationsangebote. Die Massnahmen wurden am 14. September 2006 intern mittels Newsletter SD kommuniziert und an einer Medienkonferenz präsentiert (Urk. 68/4 und Urk. 68/6). Am 24. Januar 2007 stimmte der Gemeinderat der Weisung zu (Urk. 68/8). 2.6.6. Im Newsletter SD vom 19. April 2007 wurden die Mitarbeiterinnen und Mit- arbeiter schliesslich von der Amtsvorsteherin auf die Einsetzung der GPK für die Untersuchung im Bereich Sozialhilfe des Sozialdepartementes hingewiesen. Gleichzeitig nahm die Departementsvorsteherin intern Stellung zu den in der C._____ publizierten Vorwürfen

(Urk. 68/13). 2.6.7. Die Verteidigung reichte als weitere Beweismittel einen Bundesordner voll von weiteren Dokumentationen ein, die teilweise bereits in den Untersuchungsak- ten lagen und die Verhältnisse im Sozialdepartement wiedergeben sollen. Es handelt sich dabei vor allem um Pressemitteilungen und Presseartikel, Dokumen- tationen von politischen Vorstössen und ihre Stellungnahmen dazu, Interviews, aber auch Kommentare, Leserbriefe, beginnend mit der Medienmitteilung der Stadt Zürich über den Hotel-Fall, d.h. die Notfallplatzierung einer Familie in einem Hotel vom 17. November 2004 (Urk. 70/1), über die Dokumentierung und Kom-

- 37 - mentierung des Spanien-Falls im Frühling 2006, die im Anschluss in die Wege ge- leiteten Massnahmen, die Reaktionen auf die weiteren Publikationen in der C._____, die Einsetzung der GPK und die Diskussionen über eine PUK, der Be- richt der GPK selber und die Reaktionen in der Presse darauf, die Berichterstat- tung über die politische Debatte darüber, die Berichterstattung über die Arbeit der eingesetzten Sozialinspektoren, die Kommentierung des Berichtes M._____ vom 20. März 2008, welche die in den C._____-Artikeln erhobenen Vorwürfe unter- suchte (Urk. 70/87), die internen Newsletter dazu und auch die Pressekommenta- re. Weiter beigelegt sind schliesslich auch Kommentare zur Expertenanalyse an der Universität St. Gallen und die darin vorgeschlagene Reorganisation, welche von Oktober 2008 datieren, alsdann schliesslich auch die Reorganisation der So- zialbehörde, welche unter der neuen Leitung des Sozialdepartementes Anfang 2009 entworfen und schliesslich Ende 2009 verabschiedet wurde. Unter den Beilagen findet sich auch der Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 6. September 2006 mit Bericht und Massnahmen zur Verstärkung der Missbrauchsbekämpfung (Urk. 70/18), welcher als Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat ging. Sodann liegt das Grundsatzpapier des Stadtrates vom 6. Juli 2007 zur Sozialhilfe in der Stadt Zürich vor, das sich mit den Grundsätzen, Zielen und Massnahmen in der Sozialhilfe befasst (Urk. 68/56). 2.7. Grundlagen der Würdigung 2.7.1. Bei der Prüfung der Frage, ob sich die Angeklagten auf den Rechtferti- gungsgrund der berechtigten Interessen berufen können, gilt es in Anwendung der erwähnten Lehre und Rechtsprechung gestützt auf die dargelegten Beurtei- lungsgrundlagen zu prüfen: - ob die Angeklagten mit ihrem Handeln ein berechtigtes Ziel und Interesse ver- folgten und dieses mindestens höher zu gewichten ist als die Interessen, die mit dem Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung geschützt werden; - ob es einen legalen Weg gegeben hätte, auf dem sich das Ziel hätte wahren lassen, das gewählte Vorgehen notwendig und angemessen war und - ob die Beschreitung des ebenfalls möglichen, legalen Weges den Angeklagten zumutbar gewesen wäre.

- 38 - 2.7.2. Bei der Würdigung der Beweismittel gilt dabei der Grundsatz der freien rich- terlichen Würdigung, das heisst: das Gericht fällt das Urteil nach seiner freien, aus der Hauptverhandlung und den Untersuchungsakten geschöpften Überzeugung (§ 284 StPO/ZH). Dabei geht es nicht um eine rein subjektive richterliche Über- zeugung, sondern um die Überzeugung, die aus der eingehenden Auseinander- setzung mit Sachverhalt und Beweislage rational begründet wird und objektivier- und nachvollziehbar ist. Die Überzeugung des Gerichts muss auf einem verstan- desgemäss einleuchtenden Schluss beruhen und für den unbefangenen Be- obachter objektiv und subjektiv nachvollziehbar sein (Schmid, Strafprozessrecht,

E. 4

Vollzug Da beide Angeklagten sich erstmals vor dem Strafrichter zu verantworten haben und keinerlei Anhaltspunkte für eine ungünstige Prognose bestehen, sind die ge- setzlichen Voraussetzungen für den bedingten Aufschub der Strafe bei beiden Angeklagten ohne weiteres erfüllt (Art. 42 und 44 StGB). Der Vollzug der ausge- sprochenen Geldstrafen ist daher aufzuschieben und es den Angeklagten je eine minimale Probezeit von zwei Jahren anzusetzen. V. Kosten Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten der Untersuchung und der beiden Gerichtsverfahren inklusive diejenigen der amtlichen Verteidigung den An- geklagten aufzuerlegen (§ 188 StPO/ZH und § 396a StPO/ZH) und sie sind zu verpflichten, der Geschädigten für das Berufungsverfahren, in dem diese sich ver- treten liess, eine Prozessentschädigung von Fr. 5'000.– zu bezahlen. Aufgrund

- 57 - der geschilderten finanziellen Verhältnisse und der hohen Kosten, die auf die An- geklagten zukommen, sind die Kosten der amtlichen Verteidigung indes definitiv abzuschreiben. Die erstinstanzliche Gerichtsgebühr ist auf Fr. 1'800.– festzuset- zen, die Gebühr für das Berufungsverfahren unter Berücksichtigung des Aufwan- des auf Fr. 4'000.–. Das Gericht erkennt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.