

Sitzung vom 11. September 2002

**1416. Anfrage  
(Rechtsstellung der Betroffenen in Administrativuntersuchungen)**

Kantonsrat Daniel Vischer, Zürich, hat am 17. Juni 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Administrativuntersuchungen gehören heute zum Verwaltungsalltag und haben auch in Institutionen wie der Universität Einkehr gefunden. Oft hat der Ausgang einer Administrativuntersuchung, vor allem dann, wenn das Resultat – gewollt oder ungewollt – den Weg in die Öffentlichkeit findet, für eine vom Untersuchungsergebnis belastete Person grosse Auswirkungen, die oft mit jenen eines Strafverfahrens vergleichbar sind.

In rechtlicher Hinsicht stellen sich deshalb Fragen, um deren Beantwortung ich die Regierung ersuche:

1. Wer ist innerhalb der Verwaltung und im Falle der Universität berechtigt, eine Administrativuntersuchung anzuordnen? Ist es allein dem Gutdünken dieser Instanzen anheim gestellt, eine Administrativuntersuchung einzuleiten oder bestehen hierfür Schranken? Bestehen für Administrativuntersuchungen im Rahmen der kantonalen Zuständigkeit Richtlinien? Welche Rolle kommt dem Gesamtregierungsrat im Falle einer Administrativuntersuchung in einer einzelnen Direktion oder beispielsweise in der Universität zu?
2. Eine Administrativuntersuchung kann sich, muss sich aber nicht unbedingt gegen eine bestimmte Person richten. Gleichwohl sind praktisch immer einzelne Personen vom Ausgang einer Administrativuntersuchung betroffen und werden durch diese beschwert oder entlastet. Auf welche Weise wird das rechtliche Gehör der betroffenen Personen sowie der möglicherweise betroffenen Personen während des Verfahrens gewährt?
3. Im Einzelnen: besteht ein Recht auf Akteneinsicht dieser Personen, finden im Falle sich widersprechender Aussagen Konfrontationen statt, besteht das Recht auf Anwaltsbeizug zu einzelnen Befragungen (Einvernahmen)?
4. Wird vor Zustellung des Schlussberichtes an das zuständige Gremium den betroffenen Personen der Bericht zur Stellungnahme vorgelegt?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Vischer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Mit Administrativuntersuchungen wird ein fraglicher Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung genau abgeklärt. Administrativuntersuchungen bezwecken, die Funktionsfähigkeit und die Integrität dieser Verwaltungseinheit sicher zu stellen oder wieder herzustellen. Von den formlosen Abklärungen im Rahmen der Dienstaufsicht unterscheiden sie sich dadurch, dass bei Administrativuntersuchungen der Untersuchungsgegenstand sachlich und zeitlich genauer umgrenzt ist, dass die Untersuchung umfassend durchgeführt wird, dass sie einen klaren Beginn und ein klares Ende aufweist und dass auch externe Personen mit ihrer Durchführung betraut werden können.

Administrativuntersuchungen sind demnach ein Mittel, mit dem Abläufe, organisatorische Zustände und Verknüpfungen innerhalb einer Verwaltungseinheit untersucht werden können. Administrativuntersuchungen sind deshalb grundsätzlich nicht gegen bestimmte Personen gerichtet. Dies gilt aber nicht uneingeschränkt: Im Personalrecht sind die Disziplinarstrafen abgeschafft worden. Eine Administrativuntersuchung ist daher auch dann anzuordnen, wenn gegen eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Kantons der Vorwurf einer schwer wiegenden Verletzung von dienstlichen Pflichten erhoben wird, der einer umfassenden Abklärung durch interne Kräfte oder durch eine unabhängige Person bedarf. Die Einschränkung gemäss Art. 97 Abs. 2 der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3), wonach sich eine Administrativuntersuchung «nicht gegen bestimmte Personen» richten darf, gilt für den Kanton Zürich nicht. Die Regelung des Bundesrechts ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass dort das Mittel der Disziplinaruntersuchung nach wie vor besteht (Art. 98 der Bundespersonalverordnung).

Administrativuntersuchungen sind im kantonalen Recht nicht ausdrücklich geregelt. Einzig in je einer Bestimmung des Personalgesetzes (LS 177.10) und der dazu gehörenden Vollziehungsverordnung wird darauf Bezug genommen. Gemäss § 29 Abs. 1 lit. c des Personalgesetzes können öffentlichrechtliche Angestellte jederzeit vorsorglich im Amt eingestellt werden, wenn dies wegen einer laufenden Administrativuntersuchung erforderlich ist. Und nach § 135 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.111) kann eine Person, die sexuelle Belästigung geltend macht oder der eine solche vorgeworfen wird, bei der zuständigen Direktion oder beim zuständigen obersten kantonalen Gericht die Einleitung einer Administrativuntersuchung beantragen. Für eine solcher Art begründete Administrativunter-

suchung wird die Weisung der Finanzdirektion vom 31. Oktober 2001 betreffend das Verfahren bei sexueller Belästigung und Mobbing am Arbeitsplatz angewandt. Die Weisung umschreibt die Voraussetzungen für eine Administrativuntersuchung, die Form und den Inhalt eines entsprechenden Untersuchungsauftrages, die Pflichten der auftraggebenden und der beauftragten Stelle sowie die möglichen Massnahmen oder Sanktionen.

Auch wenn die Administrativuntersuchung im kantonalen Recht nicht ausdrücklich geregelt ist, ergeben sich aus der Praxis zu den Administrativuntersuchungen, der Rechtsprechung und der Literatur doch gewisse Leitlinien, die die Anwendung dieses Instrumentes genügend strukturieren. In diesem Sinne gelten folgende Aussagen allgemein, d. h. unter anderem auch für die Universität:

A. Administrativuntersuchungen sind ein Instrument der Aufsicht. Mit ihnen können Vorkommnisse, Abläufe und Zustände in einer Verwaltungseinheiten umfassend und durch eine unbefangene Instanz untersucht werden. Administrativuntersuchungen bezwecken, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der Verwaltung sicher zu stellen oder wieder herzustellen.

B. Administrativuntersuchungen werden in der Regel von jener Dienststelle angeordnet, die der Verwaltungseinheit, die untersucht werden soll, hierarchisch übergeordnet ist. Ob die Vorkommnisse formlos und im Rahmen der normalen Dienstaufsicht untersucht werden oder ob eine förmliche Administrativuntersuchung angeordnet wird, steht ebenfalls in ihrem Ermessen. Indessen steht es jeder Direktion frei, die Zuständigkeit zur Anordnung einer Administrativuntersuchung der Vorsteherin oder dem Vorsteher der Direktion vorzubehalten. Angesichts der Bedeutung, die eine Administrativuntersuchung in der Öffentlichkeit oft erlangt, ist zumindest eine Absprache mit der Direktionsleitung angezeigt.

Sind von den Vorkommnissen mehrere Direktionen betroffen, haben sich die Vorsteherinnen bzw. Vorsteher der betreffenden Direktionen abzusprechen. Was die unselbstständigen Anstalten betrifft, richtet sich die Zuständigkeit für die Anordnung einer Administrativuntersuchung nach der rechtlichen Regelung des Verhältnisses zwischen dem Regierungsrat, der Verwaltung und dieser Anstalt. Soweit die Vorkommnisse den Zuständigkeitsbereich der Anstalt betreffen, ist diese bzw. deren Leitung auch für die Anordnung einer Administrativuntersuchung zuständig.

C. Administrativuntersuchungen werden von verwaltungsinternen oder verwaltungsexternen Personen durchgeführt, die sich mit der Sache bisher nicht befasst sind.

D. Für Administrativuntersuchungen gelten grundsätzlich die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (LS 175.2). Die dort enthaltenen Bestimmungen zum Schutz der von einem Verwaltungsverfahren betroffenen Personen kommen ebenso zur Anwendung wie die Verfahrensgarantien der Verfassung oder der Europäischen Menschenrechtskonvention. Was den Anspruch auf rechtliches Gehör betrifft, gelten hier die Grundsätze, welche die Gerichte aus Art. 4 der früheren und aus Art. 8 BV der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) abgeleitet haben.

Da das Ergebnis einer Administrativuntersuchung meist auch die betroffenen Mitarbeitenden der Verwaltung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht intensiv berührt, ist ihnen in der Regel das rechtliche Gehör noch während der laufenden Untersuchung zu gewähren. Dies ist insbesondere dann notwendig, wenn es sich um einen komplexen Sachverhalt handelt und wenn im Schlussbericht zur Untersuchung dienstrechtliches Fehlverhalten festgestellt wird oder wenn personalrechtliche oder personalpolitische Empfehlungen abgegeben oder entsprechende Massnahmen oder Sanktionen direkt angeordnet werden sollen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG, N. 25 zum § 8). In diesem Sinne besteht ein Anspruch darauf, dass die betroffene Person auch zum Untersuchungsergebnis und zu den Schlussfolgerungen oder Anträgen Stellung nehmen kann. Soweit mit einer Administrativuntersuchung zugleich die Integration der Ergebnisse, d. h. die Verbesserung der in der Verwaltungseinheit vorgefundenen Zustände angestrebt wird, ist im Übrigen im Sinne einer vernünftigen Personalführung zu betonen, dass sich die Betroffenen auch zum Entwurf des Schlussberichts äussern können.

Das Recht auf Akteneinsicht – ebenfalls ein Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör – ist in den §§ 8 und 9 VRG ausdrücklich geregelt. Grundsätzlich besteht das Akteneinsichtsrecht für alle Personen, die durch eine bereits getroffene oder eine in Aussicht genommene Anordnung berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung haben (§ 8 Abs. 1 VRG). Soweit Administrativuntersuchungen auch das Personal der betreffenden Verwaltungseinheit angehen, ist die Voraussetzung des Berührtseins erfüllt. Immerhin kann das Akteneinsichtsrecht auch in Administrativuntersuchungen eingeschränkt werden, soweit dies zur Wahrung wichtiger öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen oder im Interesse einer noch nicht abgeschlossenen Untersuchung erforderlich ist (§ 8 Abs. 2 VRG). Ob das Recht auf Akteneinsicht eingeschränkt werden darf, kann nur unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalles beurteilt werden.

Wenn zu einer Frage des Sachverhaltes widersprüchliche Aussagen vorliegen, so liegt es im Ermessen der die Administrativuntersuchung führenden Person, ob sie diese Informationsquellen einander im Rahmen einer förmlichen Konfrontation gegenüber stellen will. Zwingend vorgeschrieben ist eine solche, dem Strafverfahren nachempfundene Vorgehensweise indessen nicht. Entsprechendes vorzuschreiben, wäre auch nicht sinnvoll. Wie in jedem andern Verwaltungsverfahren kann eine Konfrontation zur weiteren Klärung des umstrittenen Sachverhalt-elementes beitragen; diese Folge ist aber nicht zwingend.

Ein weiterer Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör besteht darin, dass eine von einer Administrativuntersuchung betroffene Person das Recht hat, eine Rechtsvertretung beizuziehen. Immerhin wird es der Zweck der Untersuchung regelmässig erfordern, dass sich diese Person dennoch für eine persönliche Befragung zur Verfügung stellt (vgl. Kommentar zum VRG, N. 56 zu § 8).

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**