

Sitzung vom 21. März 2018

269. Interpellation (Gesamtkosten rechtswidrige fristlose Entlassung des Dietiker Statthalters)

Die Kantonsräte Jürg Sulser, Otelfingen, Beat Huber, Buchs, und André Bender, Oberengstringen, haben am 29. Januar 2018 folgende Interpellation eingereicht:

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stellt in seinem Urteil VB Nr. 2016.00803 i. S. Entlassung des Statthalters des Bezirks Dietikon, unmissverständlich fest, dass die Justizdirektion nicht vorgesetzte Stelle der Statthalter sei und deshalb die fristlose Entlassung nicht hätte aussprechen dürfen. Zudem sei die fristlose Entlassung auch sachlich nicht gerechtfertigt gewesen.

Folge war ein monatelanger Rechtsstreit, welcher nicht nur hohe Anwalts- und Gerichtskosten verursachte, sondern bei der kantonalen Verwaltung auch zu einem enormen personellen Aufwand für Stellvertretungen, administrativen Einsatz für die Abfassung von Rechtsschriften und schliesslich auch zu Entschädigungszahlungen usw. führte.

Wir ersuchen deshalb den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hoch sind die Lohnnachzahlungen (inkl. Sozialleistungen), die der Kanton Zürich insgesamt ausrichten muss bzw. musste?
2. Wie hoch sind die Anwaltskosten, die der Kanton Zürich insgesamt entschädigen muss bzw. musste?
3. Wie hoch sind die Gerichtskosten, Entschädigungen und Genugtuungen (Verwaltungsgericht und Obergericht) sowie die Untersuchungskosten der Staatsanwaltschaft, die der Justizdirektion auferlegt oder auf die Staatskasse genommen werden mussten?
4. Wie viele Stunden musste die Justizdirektion und andere Stellen der kantonalen Verwaltung (inklusive Stellvertretungen in Statthalteramt und Bezirksrat Dietikon) in dieser Sache aufwenden? Wie hoch sind die entsprechenden Vollkosten?
5. Wie hoch sind die Vollkosten der polizeilichen Ermittlungen (inkl. vier Hausdurchsuchungen, polizeiliche Befragungen, von der Staatsanwaltschaft an die Polizei delegierte Einvernahmen, Auswerten von sichergestellten Unterlagen usw.)?
6. Wie hoch sind die effektiven Kosten der Staatsanwaltschaft für den Fall inkl. Amtsleitung und Oberstaatsanwaltschaft?

7. Wie hoch sind die effektiven Kosten des kantonalen Ombudsmannes, der Administrativuntersuchung durch das Anwaltsbüro S. sowie der Arbeitsausfälle aller befragten Mitarbeitenden?
8. Sämtlichen Mitarbeitenden des Statthalteramtes Dietikon, die als Zeugen im Fall auszusagen hatten, wurde seitens Kanton Zürich ein Anwalt zur Verfügung gestellt.
Wie hoch sind die entsprechenden Anwaltskosten und auf welcher Rechtsgrundlage beruht diese Massnahme?
9. a) Wie hoch sind die externen Kosten (Anwaltskosten, Gutachterkosten usw.), die der Kanton Zürich tragen muss? Es ist eine detaillierte Aufstellung zu liefern.
b) Welche Person(en) ordnete(n) dabei jeweils die Beauftragung verwaltungsexterner Stellen an? Auf welche Rechtsgrundlage stützte(n) sie sich in den jeweiligen Fällen?
c) Welche Gründe bewogen die Justizdirektion, die Administrativuntersuchung einer verwaltungsexternen Person (RA H. S., freiberuflich tätig, ehemaliger Generalsekretär der Finanzdirektion des Kantons Zürich) zu übertragen? Wurden (und wenn ja, in welcher Form) dabei die Postulate der Kosteneffizienz einerseits und des Persönlichkeitsschutzes des Betroffenen andererseits hinreichend beachtet?
10. a) Die beiden verwaltungsinternen Anschuldigerinnen des Statthalters, G.P. und M.P., haben in Zusammenhang mit einem Beitrag in der Limmattaler Gewerbezeitung einen Strafprozess gegen den Präsidenten des Gewerbeverbandes Limmattal angestrengt.
Beteiligt sich der Kanton Zürich in irgendeiner Form an den Anwalts-, Untersuchungs- und Gerichtskosten der beiden Anzeigerinnen? Wenn ja, in welcher Höhe und auf welcher Rechtsgrundlage?
b) Wurden und / oder werden seitens Kanton Zürich weitere Leistungen für die beiden Anschuldigerinnen G.P. und M.P. erbracht bzw. bezahlt? Wenn ja, welche Leistungen und in welcher Höhe?
11. a) Welche Verwaltungskosten entstanden dem Kanton Zürich durch den Fall insgesamt (Vollkosten)?
b) Welche externen Kosten entstanden dem Kanton Zürich durch den Fall insgesamt (Vollkosten)?
c) Wie hoch sind die Totalkosten des Falls für den Kanton Zürich (Vollkosten)?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Jürg Sulser, Otelfingen, Beat Huber, Buchs, und André Bender, Oberengstringen, wird wie folgt beantwortet:

Unter Berücksichtigung der öffentlich zugänglichen Gerichtsurteile, der berechtigten Informationsinteressen der Öffentlichkeit, des Persönlichkeitsschutzes der involvierten Personen und des Amtsgeheimnisses können zur fristlosen Entlassung des ehemaligen Statthalters des Bezirks Dietikon und zu den in Zusammenhang mit seiner Entlassung entstandenen Kosten folgende Angaben gemacht werden:

Nachdem sich zwei Mitarbeitende des Statthalteramts Dietikon mit Vorwürfen gegen den damaligen Statthalter an den Ombudsmann des Kantons Zürich gewandt hatten, erstattete dieser am 24. Juli 2015 bei der Oberstaatsanwaltschaft Strafanzeige gegen den Statthalter wegen Begünstigung und Rechtspflegedelikten. Mit Beschluss vom 31. August 2015 erteilte das Obergericht die Ermächtigung zur Durchführung einer Strafuntersuchung gegen den Statthalter wegen Begünstigung, worauf die Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich die Strafuntersuchung eröffnete. Zudem ordnete die Direktion der Justiz und des Innern im Zusammenhang mit der Amtsführung des Statthalters die Durchführung einer Administrativuntersuchung an. Eine Administrativuntersuchung ist ein Verfahren, mit dem aufgetauchte oder vermutete Probleme und Mängel bei der Aufgabenerfüllung unterstellter Dienststellen bzw. ihre Ursachen abgeklärt werden (Ulrich Häfelin / Georg Müller / Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich / St. Gallen 2016, N. 2071). Der Untersuchungsbericht kam zum Schluss, dass die Amtsführung des damaligen Statthalters mit teilweise schweren Mängeln behaftet sei, und empfahl die fristlose Entlassung, welche die Direktion der Justiz und des Innern mit Verfügung vom 23. November 2015 anordnete. Den gegen die fristlose Entlassung erhobenen Rekurs wies der Regierungsrat mit Beschluss vom 2. November 2016 ab. Das Verwaltungsgericht hiess demgegenüber die dagegen erhobene Beschwerde teilweise gut und kam zum Schluss, dass die fristlose Entlassung nicht durch die Direktion, sondern durch den Regierungsrat hätte ausgesprochen werden müssen. Ausserdem erachtete es die Pflichtverletzungen nicht als derart schwer, dass diese eine fristlose Entlassung des Statthalters gerechtfertigt hätten (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, insbesondere E. 4.2, 6.5, einsehbar unter www.vgr.zh.ch).

Darüber hinaus ergab sich aus dem Bericht der Administrativuntersuchung auch der neue Tatverdacht der ungetreuen Geschäftsführung sowie des Betrugs. Mit Beschluss vom 20. April 2016 erteilte das Obergericht auch in diesen Punkten die Ermächtigung zur Durchführung einer Strafuntersuchung gegen den ehemaligen Statthalter, worauf die Staatsanwaltschaft die Strafuntersuchung entsprechend ausdehnte. Mit Verfügung vom 10. März 2017 stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren gegen den ehemaligen Statthalter jedoch ein und auferlegte ihm die Hälfte der Verfahrenskosten, weil er aus Sicht der Staatsanwaltschaft begründeten Anlass für die Anhebung der Strafuntersuchung wegen Begünstigung gegeben hatte. Gegen die Kostenauflegung führte der ehemalige Statthalter erfolgreich Beschwerde an das Obergericht. Mit Beschluss vom 3. Oktober 2017 hiess das Obergericht die Beschwerde gut, hob die Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft auf und auferlegte die Verfahrenskosten vollumfänglich der Staatskasse. Nach Ansicht des Obergerichts war das Verhalten des ehemaligen Statthalters von dem als angebracht geltenden Durchschnittsverhalten eines Statthalters zwar abgewichen und war somit in zivilrechtlicher Hinsicht als schuldhaft zu bezeichnen. Aufgrund der Umstände könne dieses Verhalten aber nicht als derart tadelnswert angesehen werden, dass es eine ausnahmsweise Kostenauflegung zu rechtfertigen vermöge (vgl. Urteil des Obergerichts UH170084-O/U/HEI vom 3. Oktober 2017, E. 3.2, einsehbar unter www.gerichte-zh.ch/entscheide/entscheide-suchen.html).

Im Bestreben, die Aufsicht über die Bezirksbehörden zu verbessern und die Bezirksbehörden in der Ausübung der zunehmend anforderungsreichen Führung der Bezirke zu unterstützen, beauftragte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern mit Beschluss Nr. 468/2017, ein Aufsichtskonzept über die Bezirksbehörden auszuarbeiten. Das Konzept soll die personelle, finanzielle und fachliche Aufsicht behandeln, konkrete Handlungsempfehlungen abgeben und Führungsinstrumente nennen. Im Rahmen der Arbeiten am Aufsichtskonzept zeigte sich, dass eine effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit eine ausdrückliche Delegation bestimmter Aufsichtskompetenzen vom Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern erfordert. Infolgedessen passte der Regierungsrat an seiner Sitzung vom 13. Dezember 2017 die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) an und stellte damit klar, dass die Direktion die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung der Bezirksverwaltung ausüben und der Bezirksverwaltung zu diesem Zweck auch Weisungen erteilen darf (vgl. RRB Nr. 1202/2017). Eine gegen diese Verordnungsänderung ergriffene Beschwerde ist zurzeit vor Verwaltungsgericht hängig.

Zu Frage 1:

Auf Amtsdauer gewählte Angestellte können nicht ordentlich gekündigt, sondern ausschliesslich fristlos entlassen werden (vgl. § 25 Abs. 3 in Verbindung mit § 22 Personalgesetz vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10]). Wird eine fristlose Entlassung als ungerechtfertigt beurteilt, ist der betroffenen Person derjenige Lohn auszurichten, den sie verdient hätte, wenn das Arbeitsverhältnis ordentlich gekündigt oder durch Ablauf einer Befristung beendet worden wäre (§ 22 Abs. 4 Satz 1 PG in Verbindung mit Art. 337c Abs. 1 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [Fünfter Teil: Obligationenrecht] vom 30. März 1911 [OR, SR 220]). Das Verwaltungsgericht kam vorliegend abweichend vom Regierungsrat zum Schluss, dass zwar mehrere vorwerfbare Pflichtverletzungen vorlagen, deren Schwere eine fristlose Kündigung aber nicht zu rechtfertigen vermochten (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, E. 6.5). Deshalb wurde der Kanton Zürich verpflichtet, dem per 23. November 2015 fristlos entlassenen Statthalter Lohn bis Ende Amtsdauer, d. h. bis Ende Juni 2017, zu bezahlen. Aufgrund des Persönlichkeitsschutzes des Betroffenen wird die konkrete Summe vorliegend nicht genannt. Aus der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) ergibt sich aber, dass Statthalterinnen und Statthalter in die Lohnklassen 23 bis 25 eingereiht werden und dementsprechend je nach Ausbildung und Erfahrung zwischen Fr. 117 265 und Fr. 211 679 verdienen können. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Ausfall des ehemaligen Dietiker Statthalters weitestgehend durch interne Mittelverschiebungen aufgefangen werden konnte. Die Lohnkosten sowie die Sozialversicherungsbeiträge wären auch dann angefallen, wenn der ehemalige Dietiker Statthalter seine Tätigkeit bis Ende Legislatur ausgeübt hätte.

Zu Frage 2:

Der Kanton Zürich musste den entlassenen Statthalter mit Fr. 5000 für das personalrechtliche Rekurs- und Beschwerdeverfahren (Parteientschädigung gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, Dispositiv 4), mit Fr. 47 850 für das Verfahren vor der Staatsanwaltschaft (Verteidigerkosten gemäss Beschluss des Obergerichts UH170084-O/U/HEI vom 3. Oktober 2017, Dispositiv 1) und mit Fr. 3240 für das Verfahren vor dem Obergericht (Prozessentschädigung gemäss Beschluss des Obergerichts UH170084-O/U/HEI vom 3. Oktober 2017, Dispositiv 3) entschädigen. Darüber hinaus übernahm der Kanton Zürich eine Pauschale für weitere Aufwendungen des ehemaligen Dietiker Statthalters (namentlich seine Vertretung im Rahmen der Administrativuntersuchung und im personalrechtlichen Verfahren). Die Rechts-

grundlage für die Übernahme dieser Pauschale ist § 32 Abs. 1 PG in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VVO. Die konkrete Summe dieser Pauschale fliesst in die konsolidierte Darstellung der Vollkosten ein (vgl. Beantwortung der Frage 11).

Zu Frage 3:

Die *Gerichtskosten* vor Verwaltungsgericht betragen Fr. 20 180 (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, Dispositiv 2); im Beschwerdeverfahren vor dem Obergericht wurden keine Gerichtskosten erhoben (Beschluss des Obergerichts UH170084-O/U/HEI vom 3. Oktober 2017, Dispositiv 2).

Das Gericht kann den Arbeitgeber zur Leistung einer *Entschädigung* verpflichten, wenn eine fristlose Entlassung ohne wichtigen Grund erfolgt (§ 22 Abs. 4 Satz 1 PG in Verbindung mit Art. 337c Abs. 3 OR). Die Höhe legt das Gericht nach freiem Ermessen unter Würdigung aller Umstände fest. Vorliegend wurde die Entschädigung vom Verwaltungsgericht auf drei Monatslöhne festgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts VB. 2016.00803 vom 22. März 2017, Dispositiv 1). Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 PG haben Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Kantons und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, Anspruch auf eine *Abfindung*, sofern sie mindestens 35 Jahre alt sind. Das Verwaltungsgericht setzte die Abfindung auf zwölf Monatslöhne fest (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, Dispositiv 1). Die konkrete Höhe der Entschädigung und der Abfindung werden aufgrund des Persönlichkeitsschutzes des Betroffenen vorliegend nicht genannt; die Summen fliessen aber in die konsolidierte Darstellung der Vollkosten ein (vgl. Beantwortung der Frage 11).

Die von der Staatskasse zu tragenden *Untersuchungskosten* der Staatsanwaltschaft beliefen sich auf Fr. 9006.60. Aufgrund der durchgeführten Hausdurchsuchungen in den Büroräumlichkeiten sowie am Wohnort des ehemaligen Statthalters und der mit dem Strafverfahren verbundenen psychischen Belastung musste der Kanton Zürich dem entlassenen Statthalter im Strafverfahren Fr. 2000 *Genugtuung* bezahlen (in Anwendung von Art. 429 Abs. 1 Bst. c Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [SR 312.0]; Beschluss des Obergerichts UH170084-O/U/HEI vom 3. Oktober 2017, Dispositiv 1).

Zu Fragen 4–7:

Da der allgemeine Verwaltungsaufwand weder bei der Direktion der Justiz und des Innern noch bei den Statthalterämtern oder Bezirksräten noch bei der Kantonspolizei oder der Staatsanwaltschaft fallspezifisch erhoben wird, kann er nicht beziffert werden.

Das Honorar für die Administrativuntersuchung betrug Fr. 21 600 (einschliesslich MWSt).

Zu Frage 8:

Als Ausfluss seiner Fürsorgepflicht als Arbeitgeber (§ 39 PG) hat der Kanton Zürich den Mitarbeitenden des Statthalteramts Dietikon, die in der damals vorliegenden belastenden Situation als Zeuginnen oder Zeugen aussagen mussten, das Angebot gemacht, sich anwaltlich begleiten zu lassen. Von dieser Möglichkeit hat die Mehrheit der Mitarbeitenden Gebrauch gemacht. Aus prozessökonomischen Gründen und um die Kosten möglichst tief zu halten, wurde allen Betroffenen derselbe Rechtsanwalt vorgeschlagen. Der Rechtsanwalt stellte Rechnung für seine Aufwendungen von Fr. 7106.40.

Zu Frage 9:

a) Vgl. Beantwortung der Fragen 2, 7, 8 und 10.

b) Die Beauftragung von Rechtsanwalt Dr. iur. H. S. zur Durchführung der Administrativuntersuchung erfolgte durch den damaligen Generalsekretär der Direktion der Justiz und des Innern in Absprache mit der Direktionsvorsteherin. Die Rechtsgrundlage dafür findet sich in § 38 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1), § 58 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang 1 Ziff. 6 und 23 VOG RR sowie § 6 Abs. 1 der Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern vom 16. September 2009 (JIOV, LS 172.110.1). Die als Ausfluss der Fürsorgepflicht (§ 39 PG) notwendige Unterstützung der Mitarbeitenden wurde über den Personaldienst sichergestellt (vgl. §§ 10 f. JIOV).

c) Mit Administrativuntersuchungen wird ein fraglicher Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung genau abgeklärt. Administrativuntersuchungen bezwecken, die Funktionsfähigkeit und die Integrität dieser Verwaltungseinheit sicherzustellen oder wiederherzustellen. 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 (vgl. RRB Nrn. 1416/2002 und 1580/2009 [Ziff. 6 lit. b der Weisung des Regierungsrates über die Koordination der Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen vom 30. September 2009]).

Da die Direktion der Justiz und des Innern nicht nur ein sachverständiges und faires, sondern auch ein unabhängiges Untersuchungsverfahren gewährleisten wollte, hat sie sich dafür entschieden, eine sachkundige Drittperson mit der Administrativuntersuchung zu beauftragen. Unter anderem aufgrund seiner früheren Tätigkeit als Generalsekretär

der Finanzdirektion handelt es sich bei Dr. iur. H. S. um einen ausgewiesenen Verwaltungsfachmann, der über die notwendigen Kenntnisse der zürcherischen Verhältnisse verfügt und der als freiberuflich tätiger Rechtsanwalt nicht nur über die erforderliche Unabhängigkeit, sondern auch über den notwendigen juristischen Sachverstand verfügt, um eine – auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruhende – Administrativuntersuchung korrekt durchführen zu können.

Der Beauftragte hat sich an die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsverfahrens gehalten, namentlich an die Gewährung des rechtlichen Gehörs und an die Protokollierungspflicht. Ebenso wurde er zur Sicherstellung des Persönlichkeitsschutzes aller Betroffenen dem Amtsgeheimnis unterstellt. Mit Blick auf die Kosteneffizienz wurde mit ihm vorgängig eine für die Durchführung eines Administrativverfahrens durch einen freiberuflich tätigen Anwalt angemessene Entschädigung vereinbart.

Zu Frage 10:

a) In Anwendung von § 32 PG in Verbindung mit § 20 Abs. 1 VVO übernimmt der Kanton mindestens die Kosten des erstinstanzlichen Rechtsschutzes, wenn Angestellte im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit auf dem Rechtsweg belangt werden oder die Beschreitung des Rechtsweges sich zur Wahrung ihrer Rechte gegenüber Dritten als notwendig erweist. Dies geschah auch im vorliegenden Fall.

b) Wie der Regierungsrat bereits in früheren Beschlüssen (vgl. u. a. RRB Nrn. 430/2009 und 474/2017) festhielt, müssen Mitarbeitende, die in guten Treuen bei der Ombudsperson über Unzulänglichkeiten berichten, geschützt werden. Wenn Mitarbeitende dies tun, dürfen ihnen daraus in personalrechtlicher Hinsicht keine Nachteile erwachsen (zur Fürsorgepflicht des Arbeitgebers vgl. § 39 PG). Whistleblowerinnen und Whistleblower sind vor Vergeltungsmassnahmen wie Diskreditierung, Schikanierung, Mobbing oder anderweitigen Benachteiligungen zu schützen. Die Umstände des Einzelfalls können es zur Gewährleistung eines wirksamen Schutzes auch erfordern, Whistleblowerinnen und Whistleblower in einem neuen Umfeld zu beschäftigen.

Die konkrete Höhe der Aufwendungen für die Whistleblowerinnen werden aufgrund des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen vorliegend nicht genannt; die Summe der Aufwendungen fliesst aber in die konsolidierte Darstellung der Vollkosten ein (vgl. Beantwortung der Frage 11).

Zu Frage 11:

a) Vgl. Beantwortung der Fragen 4–7. Da der allgemeine Verwaltungsaufwand nicht fallspezifisch erhoben wird, können diese Kosten nicht beziffert werden.

b) und c) Durch den Zusammenzug der in Beantwortung der Fragen 1–10 konkret bezifferten und der (aufgrund des Persönlichkeitsschutzes der Betroffenen) nicht konkret bezifferten Aufwendungen ergeben sich für den Kanton Zürich insgesamt Kosten von rund Fr. 435 000. Nicht enthalten sind in diesem Betrag die Lohnnachzahlungen sowie die Sozialversicherungsbeiträge. Diese Kosten wären auch dann angefallen, wenn der ehemalige Dietiker Statthalter seine Tätigkeit bis zum Ende der Legislatur ausgeübt hätte. Sein Ausfall konnte aber, wie bereits erwähnt (vgl. Beantwortung der Frage 1), weitgehend durch interne Mittelverschiebungen aufgefangen werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli