

# Administrativuntersuchungen und ihre dienstrechtlichen Konsequenzen

Von RA lic. iur. BERNHARD RÜDY

## Inhalt

1. Sinn und Zweck einer AdminU.....	2
2. Abgrenzung der AdminU gegenüber .....	3
2.1 Dienstaufsicht.....	3
2.2 Disziplinaruntersuchung.....	3
2.3 Strafuntersuchung.....	4
2.4 PUK.....	4
2.5 GP/DEL / GPK und dgl.....	5
3. Rechtliche Grundlagen.....	5
4. Verfahrensgrundsätze.....	6
4.1 Verwaltungsverfahren/Strafprozess .....	6
4.2 Verfahrensgarantien allgemein.....	7
4.3 Dokumentationspflicht .....	7
4.4 Rechtliches Gehör .....	8
4.5 Akteneinsicht.....	8
4.6 Protokollierung.....	8
4.7 Hinweise auf Rechte und Pflichten allgemein.....	9
4.8 Aussagepflicht/Aussageverweigerungsrecht.....	9
4.9 Rechtsbeistand.....	11
4.10 Teilnahmerechte .....	11
4.11 Mitwirkungspflichten .....	11
4.12 Beweismittel und Beweisanträge .....	12
4.13 Konfrontation .....	12
4.14 Stellungnahme zum Entwurf Schlussbericht? .....	12
4.15 Kosten.....	13
4.16 Fazit.....	13
5. Dienstrechtliche Auswirkungen (bei pos./neg. Erkenntnissen).....	14
5.1 bei sachverhaltsbezogenen AdminU (Personalakten?).....	14
5.2 bei personenbezogenen AdminU (Personalakten?).....	14
5.3 Allgemeines personalrechtliches Vorgehen bei negativem Befund .....	15
6. Rechtsmittel gegen AdminU? .....	15
6.1 betr. Einleitung.....	15
6.2 betr. Verfahren.....	16
6.3 betr. Schlussfolgerungen .....	16
7. Kommunikation .....	17
7.1 Kommunikation, dass AdminU (int./ext.) .....	17
7.2 Kommunikation durch AdminU (int./ext.).....	17

8. Gesamtfazit .....	18
Bibliographie .....	18

## 1. Sinn und Zweck einer AdminU

Die AdminU ist ein Instrument der Aufsicht. Mit ihr können Vorkommnisse, Abläufe, organisatorische Zustände und Verknüpfungen in einer Verwaltungseinheit umfassend und durch eine unbefangene Instanz untersucht werden<sup>1</sup>. Mit einer AdminU soll für spätere Entscheide eine sachverhaltlich einwandfreie Tatsachenbasis erarbeitet werden<sup>2</sup>. Letztlich bezweckt die AdminU, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der Verwaltung sicherzustellen oder wieder herzustellen<sup>3</sup>.

Früher, als in Bund, Kantonen und Gemeinden das Personal vorwiegend im Beamtenstatus beschäftigt wurde, galt, dass Abklärungen allgemeiner, insbesondere auch organisatorischer Art, durch Administrativuntersuchungen vorgenommen wurden, sobald aber schuldhaftes Verhalten vermutet wurde, durch Disziplinaruntersuchungen. Diese Unterscheidung fand auch Eingang ins Bundespersonalrecht<sup>4</sup>. Seit dem Jahre 2005 regelt die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) die AdminU. Sie erwähnt, es handle sich dabei um ein spezielles Verfahren der Kontrolle, mit dem abgeklärt werden soll, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert; die AdminU richte sich nicht gegen bestimmte Personen<sup>5</sup>. Diese auf Tradition beruhende Bestimmung ist faktisch auch im Bund überholt. Schon 1998 schrieb D. VISCHER<sup>6</sup>, auch in AdminU sei das disziplinarische und/oder strafrechtliche Verhalten einzelner Personen der Verwaltung und deren Haftung und Verantwortlichkeit zu klären. Im Jahre 2004 sahen das auch K. SPÜHLER, A. JOST und P. STUDER genauso<sup>7</sup>, eine AdminU solle auch gegen bestimmte Personen möglich sein, alles andere gehe an der Wirklichkeit vorbei.

Die «reine Lehre» (Sachverhalt AdminU/Persönliches DisziplinarU) gilt somit heute nicht mehr. Bei den Kantonen ist das schon deshalb so, weil das Disziplinarrecht fast überall abgeschafft wurde. Zudem geht es sehr oft nicht um reine Abklärung von Sachverhalten, sondern auch um die Abklärung, wer für Missstände und Fehlverhalten verantwortlich ist. Lange wurde die gegenteilige Fiktion noch aufrechterhalten. Man befürchtete, Verfahrensgarantien Betroffener könnten umgangen werden, wenn eine AdminU statt einer

<sup>1</sup> RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002

<sup>2</sup> K. SPÜHLER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 38

<sup>3</sup> RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002

<sup>4</sup> Art. 25 BPG; Art. 97 und 98 BPV

<sup>5</sup> Art. 27a Abs. 1 und 2 RVOV

<sup>6</sup> VISCHER, in Ehrenzeller, S. 47

<sup>7</sup> SPÜHLER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 39/40, JOST, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 83, STUDER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 102/3

DisziplinarU geführt werde. Aber bereits N. SCHMID<sup>8</sup> wies darauf hin, dass auch eine AdminU mit höchster Sorgfalt durchzuführen ist und dass die Verfahrensgarantien immer eingehalten werden müssen, weil sonst die gewonnenen Erkenntnisse weder überzeugend sind noch verwertbar wären. Schmid verlangte deshalb den StPO-Standard, damit die Erkenntnisse immer verwertbar sind.

Dass sich die Rechtswirklichkeit von der Theorie, eine AdminU könne sich nicht gegen bestimmte Personen richten, völlig entfernt hat, zeigen die Parameter der kürzlich im Bund durchgeführten «Insieme»-Untersuchung. So wurde im Schlussbericht von 13. Juni 2012 Folgendes geschrieben:

- *Auftrag*: Es soll geklärt werden ..., wer für allfällige Verstösse gegen die Vergaberegeln in welchem Umfange verantwortlich ist (S. 4).
- *Würdigung*: Der Direktor ESTV hat bewusst und in schwerwiegender Weise Gesetzesverletzungen begangen. Das Bewusstsein für die Bedeutung klarer Prozesse, Zuständigkeiten usw. ist beim Direktor ESTV nicht genügend vorhanden (S. 22).
- Verständnis von Juris in *Jusletter* vom 25. Juni 2012: Im Rahmen der AdminU waren die mit der Untersuchung Beauftragten auch auf mögliche strafrechtlich relevante Sachverhalte gestossen, die sie der Bundesanwaltschaft angezeigt haben.

## **2. Abgrenzung der AdminU gegenüber**

### **2.1 Dienstaufsicht**

Von in der Regel formlosen Abklärungen im Rahmen der Dienstaufsicht unterscheidet sich eine AdminU dadurch, dass sie sachlich und zeitlich genau umgrenzt ist und umfassende Abklärungen stattfinden mit klarem Beginn und Ende. Die AdminU ist daher ein besonderes Mittel der Dienstaufsicht mit einem förmlichen Vorgehen. Mit einer AdminU können auch externe Personen betraut werden<sup>9</sup>.

### **2.2 Disziplinaruntersuchung**

Wo der Beamtenstatus abgeschafft wurde, entfiel in der Regel das besondere Disziplinarrecht. Dann kann nur die AdminU Platz greifen<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> SCHMID, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 47 und 62 ff

<sup>9</sup> RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002

<sup>10</sup> SCHMID, in Ehrenzeller/ Schweizer, S. 46; Die Revision des Bundespersonalgesetzes, die auf den 1.1.2013 in Kraft trat, näherte die Anstellungsbedingungen des Bundespersonals stark dem OR an, verzichtete aber auf die Aufhebung des Disziplinarrechts

Nachdem gemäss den vorstehenden Ausführungen zu Ziff. 1 die Grenzen zwischen DisziplinarU und AdminU längst verwischt sind, kann auch nicht mehr gesagt werden, die AdminU sei gegenüber einer DisziplinarU subsidiär<sup>11</sup>. So können nach wie vor AdminU und DisziplinarU gleichzeitig geführt werden, etwa dann, wenn nur bei einzelnen abzuklärenden Sachverhalten auch Disziplinarverstösse vermutet werden. KELLER<sup>12</sup> erwähnt zutreffend, dass eine AdminU oft eine Vorstufe später einsetzender Verfahren ist<sup>13</sup>.

### 2.3 Strafuntersuchung

Eine Strafuntersuchung soll strafrechtlich relevantes Verhalten klären. Demgegenüber geht es bei einer DisziplinarU um die Klärung allfällig unkorrekten Verhaltens im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses und bei der AdminU um nicht persönlich vorwerfbares Verhalten, sondern um Sachverhalte, Abläufe usw. (vorstehend Ziff. 1), ausser in jenen heute häufigen Fällen, wo die AdminU die früher mögliche DisziplinarU abgelöst hat.

Schon wegen den unterschiedlichen Abklärungsbereichen kann es durchaus Sinn machen, dass ein Strafverfahren und eine AdminU gleichzeitig geführt werden, immer auch dann, wenn nur einzelne Vorkommnisse einen strafrechtlich relevanten Aspekt haben könnten.

Im Strafverfahren sind bei ausreichendem bzw. dringendem Tatverdacht Zwangsmassnahmen möglich. Wo durch solche Massnahmen ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn zu erwarten ist, soll das Strafverfahren ohnehin parallel zu einer allfälligen AdminU geführt werden. SCHMID<sup>14</sup> warnt vor einem Abwarten auf Beweissammlung im Strafprozess. Das könne oft trügerisch sein, weil auch ein Strafprozess sehr lange Zeit in Anspruch nehmen kann. Ein Zuwarten mit der AdminU würde dem Hauptzweck der AdminU widersprechen, nämlich der raschen Klärung und Beseitigung von unbefriedigenden Zuständen.

Es ist auch möglich, Amtshilfe gegenüber der Leitung einer AdminU zu beanspruchen und umgekehrt gegenüber Strafuntersuchungsbehörden<sup>15</sup>.

### 2.4 PUK

Die früher vertretene Auffassung<sup>16</sup>, die AdminU sei gegenüber einer Parlamentarischen Untersuchungskommission subsidiär, ist so heute nicht mehr

<sup>11</sup> So schon M. KELLER, in Ehrenzeller, S. 36, und N. SCHMID, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 47; R. BACHER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 32, SPÜHLER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 41; anders noch Art. 27b Abs. 1 und Art. 27j Abs. 5 RVOV

<sup>12</sup> KELLER, in Ehrenzeller, S. 28

<sup>13</sup> So jetzt auch ausdrücklich Art. 27j Abs. 5 RVOV

<sup>14</sup> SCHMID, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 54

<sup>15</sup> SCHMID, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 55 und 58 und SCHWEIZER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 20

haltbar. Solche Verfahren können durchaus parallel und begleitend geführt werden<sup>17</sup>. Über den Abklärungsbereich einer AdminU hinaus klärt die PUK auch politisches Verhalten und würdigt es<sup>18</sup>. Wichtig ist, dass sich die Verfahrensleitungen ins Benehmen setzen, wer was tut, damit Doppelspurigkeiten vermieden werden können. Für alle Beteiligten gilt die Wahrung des Amtsgeheimnisses.

## 2.5 GP/DEL / GPK und dgl.

Die Abklärungen, welche eine GPK, eine GP/DEL und andere Formen parlamentarischer Aufsicht vornehmen, dürften oft deckungsgleich sein mit den Abklärungen einer AdminU oder einer DisziplinarU. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, sollte die eine oder andere Untersuchung bis zum Vorliegen der Resultate des anderen Gremiums eingestellt werden. Auch hier sind Absprachen sinnvoll.

## 3. Rechtliche Grundlagen

Obwohl AdminU in Bund, Kantonen und grösseren Gemeinden keine Seltenheit sind, bestehen rechtliche Regeln für diese Verfahren nur im Bund<sup>19</sup>. Zu bemerken ist, dass das RVOG allerdings kaum eine taugliche Grundlage ist, um die AdminU eingehend zu regeln, denn die AdminU ist nicht bloss eine besondere Form der Dienstaufsicht.

In den meisten Kantonen findet sich der Begriff der AdminU weder im Personalrecht noch sonstwo. Im Personalrecht des Kantons Zürich<sup>20</sup> wird nur nebenher erwähnt, dass es eine AdminU geben kann, Verfahrensregeln wurden aber keine erlassen. Gemäss § 19 Abs. 2 PG sind Vorwürfe, die zur Kündigung führen können, durch eine Mitarbeiterbeurteilung oder ein gleichwertiges Verfahren zu belegen. Mit dem gleichwertigen Verfahren ist die AdminU gemeint. § 29 Abs. 1 lit. c PG führt aus, dass vorsorgliche Massnahmen getroffen werden können, wenn z.B. eine AdminU dies erfordert. Lediglich § 135 Abs. 3 VVO/PG nennt eine Voraussetzung für die Durchführung einer AdminU, nämlich bei Vorwürfen wegen sexueller Belästigung. In einem Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 11. September 2002 wurden aber wichtige Grundlagen für die Durchführung einer AdminU und die Rechtsstellung der Betroffenen festgelegt<sup>21</sup>. Es finden sich dort auch Ausführungen zu den Verfahrensgarantien der Betroffenen. In

<sup>16</sup> KELLER, in Ehrenzeller, S. 28

<sup>17</sup> SCHWEIZER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 77

<sup>18</sup> VISCHER, in Ehrenzeller, S. 48

<sup>19</sup> RVOV, Art. 27a ff, in Kraft seit 1. Januar 2005

<sup>20</sup> Handbuch Personalrecht, Unterlage VIII.1.1

<sup>21</sup> RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002

einer Weisung der Finanzdirektion vom 1. Oktober 2001 zum Verfahren bei sexueller Belästigung und Mobbing am Arbeitsplatz wurden eingehende Ausführungen zu den möglichen Vorgehensweisen und Handlungsschritten, vom informellen Verfahren bis zur Beschwerde und zur AdminU gemacht.

Im Personalgesetz des Kantons St. Gallen vom 25. Januar 2011 findet sich der Begriff der AdminU als Klärungsinstrument strittiger Sachverhalte, und in Art. 74 PG/SG werden die Zuständigkeiten geregelt. Verfahrensregeln finden sich keine.

#### **4. Verfahrensgrundsätze**

Es ist unbestritten, dass eine AdminU sowohl durch interne wie auch durch externe Personen durchgeführt werden kann. Die interne Beauftragung kann den Vorteil haben, dass Kenntnis von Verwaltungsabläufen besteht, was zu einer rascheren Durchführung der AdminU führen kann. Die externe Verfahrensleitung fällt kostenmässig erheblich stärker ins Gewicht, hat aber oft den Vorteil der grösseren Unabhängigkeit. In jedem Fall ist wichtig, dass die Unbefangenheit der Verfahrensleitung umfassend gewährleistet ist. Dies liegt auch im Interesse der späteren Akzeptanz der gewonnenen Erkenntnisse.

##### **4.1 Verwaltungsverfahren/Strafprozess**

Im Bund<sup>22</sup> und im Kanton Zürich<sup>23</sup> finden sich Bestimmungen, wonach die AdminU nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens durchgeführt werden soll. Die RVOV verweist auf das Verwaltungsverfahrensgesetz, schliesst aber Zeugeneinvernahmen aus<sup>24</sup>. Das Recht des Kantons Zürich äussert sich nicht zum Thema des Zeugenbeweises. Das VRG/ZH (§ 60) verweist für das Beweisverfahren einfach auf die ZPO.

Nach der Praxis im Kanton Zürich werden im Rahmen einer AdminU Personen nicht als Zeugen befragt. Die zu Befragenden werden aber darüber belehrt, ob eine Aussagepflicht besteht und dass bei Falschaussage rechtliche Konsequenzen möglich sind.

Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrens bedeutet, dass grundsätzlich ein Offizialverfahren gilt und eine Abklärungspflicht besteht<sup>25</sup>. Die Verfahrensleitung muss also alle benötigten Dokumente von Amtes wegen beiziehen, sie kann Augenscheine nach eigenem Ermessen durchführen und Personen befragen<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Art. 27g RVOV

<sup>23</sup> RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002, KR-Nr. 196/2002, S. 4

<sup>24</sup> Art. 12, 14, 26-33 VwVG; Art. 27g Abs. 1 RVOV

<sup>25</sup> Art. 12 VwVG; § 7 VRG/ZH

<sup>26</sup> SCHWEIZER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 20

Es ist unbestritten, dass dem Persönlichkeitsschutz der Betroffenen ein hoher Stellenwert zukommt. Das gilt nicht nur hinsichtlich Personen, deren allfälliges Fehlverhalten abzuklären ist, sondern auch bezüglich Auskunftspersonen und vom Verfahren selber nicht betroffenen Dritten bis hin zum Inhalt beigezogener Akten.

Hinsichtlich der früher noch zahlreicheren DisziplinarU, aber auch im Interesse einer fairen und sorgfältigen Durchführung der AdminU, wurde schon früh verlangt, dass nicht nur das Recht des Verwaltungsverfahrens, sondern auch des Strafprozesses angewendet werden soll. Damit will die Rechtsstellung der von einer Untersuchung betroffenen Personen gestärkt werden<sup>27</sup>.

## 4.2 Verfahrensgarantien allgemein

In den meisten Kantonen (und Gemeinden) sind die Verfahrensrechte der von einer AdminU betroffenen Person nicht geregelt. Umfassend gelten aber die allgemeinen Verfahrensgarantien der Bundesverfassung. Art. 29 BV hält den Anspruch auf gerechte Behandlung, auf rechtliches Gehör und gegebenenfalls auf Rechtsbeistand ausdrücklich fest. Die sehr reiche Lehre und Rechtsprechung zu diesen allgemeinen Verfahrensgarantien ist dabei zu beachten. Nebst Art. 29 BV kommt auch Art. 6 EMRK als Richtschnur zur Anwendung<sup>28</sup>.

## 4.3 Dokumentationspflicht

Hier geht es darum, dass alles, was in irgendeiner Weise (positiv oder negativ) entscheid-relevant sein kann, aktenkundig gemacht werden muss. Es bedarf somit einer guten Aktenführung und Notizen zu allen relevanten Vorgängen, inklusive telefonische oder elektronische Erkundigungen und Informationen. Es geht hier insbesondere um die protokollarische Erfassung aller wesentlichen Verfahrenshandlungen. Obschon es sich dabei um eine fundamentale Pflicht handelt, ist die Dokumentationspflicht oft nicht ausdrücklich geregelt<sup>29</sup>. In der StPO befassen sich damit die Artikel 76 Abs. 3 und 4, Art. 77 sowie Art. 100. Die Bestimmungen in der ZPO sind erheblich unschärfer (Art. 52, 55 und 176 ZPO) und geben hinsichtlich Verfahrensprotokoll fast nichts her. Immer gilt: «Quod non est in actis non est in mundo», und was nicht in den Akten ist, darf nicht verwendet werden.

<sup>27</sup> BACHER, in Ehrenzeller, S. 7; VISCHER, in Ehrenzeller, S. 51/52

<sup>28</sup> VISCHER, in Ehrenzeller, S. 52

<sup>29</sup> RIKLIN, N 5 vor StPO 1–11

#### 4.4 Rechtliches Gehör

Ganz besonders bei personenbezogenen AdminU ist die Beachtung des rechtlichen Gehörs besonders wichtig. Rechtliches Gehör zu gewähren bedeutet echte Anhörung, Anhörung vor der wirklichen Entscheidungsfindung. Es bedeutet auch, dass im Entscheid auf die Ausführung betroffener Personen aber auch auf alle weiteren Untersuchungsakten eingegangen werden muss, sofern sie (positiv oder negativ) die aus der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse beeinflussen können. Auf kaum einen Regelverstoss reagiert das Bundesgericht so scharf, wie bei Verletzung des rechtlichen Gehörs. Viele der nachfolgend behandelten Verfahrensgrundsätze sind Teilgehalt des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

#### 4.5 Akteneinsicht

Jeder Betroffene (im Sinne der RVOV ist der Begriff sehr weit zu verstehen) hat das Recht auf Akteneinsicht<sup>30</sup>. Geheimakten zu führen oder einen Teil der Akten von der Einsicht auszuschliessen, ist grundsätzlich unzulässig. Vorbehalte, wie in Art. 53 Abs. 2 ZPO enthalten, sind restriktiv auszulegen. Standard ist heute, dass patentierten Anwälten die Akten übergeben werden, Privatpersonen diese aber bei der Untersuchungsleitung einsehen müssen. Selbstverständlich dürfen Kopien erstellt werden. Damit durch die Aushändigung von Originalakten nicht wertvolle Zeit verstreicht, sondern weiter gearbeitet werden kann, empfiehlt sich das Erstellen von Kopien und den Kopiensatz, allenfalls in elektronischer Form, zur Verfügung zu stellen.

#### 4.6 Protokollierung

Heute dürfte es eine Selbstverständlichkeit sein, dass alle Aussagen von Personen protokolliert werden müssen. Es geht nicht mehr an, was in einzelnen Kantonen früher üblich war, bruchstückhafte handschriftliche Protokolle zu führen. Zwar verlangen weder die StPO (Art. 78) noch die ZPO (Art. 176) Wortprotokolle, aber beide eidgenössischen Verfahrensordnungen gehen von einer hohen Sorgfaltspflicht bei der Protokollierung aus. Die grossen Freiheiten, die etwa KELLER<sup>31</sup> bei der Protokollierung in AdminU einräumt, dürften Vergangenheit sein.

Nachdem in den USA und in Grossbritannien mit Gerichtsstenographen, die ein Transkript der Aussagen herstellen, samt Aufnahme von Gebärdenzeichen usw. sehr gute Erfahrungen gemacht wurden, ist kaum verständlich,

<sup>30</sup> So ausdrücklich Art. 27g Abs. 4 RVOV; sinngemäss auch § 8 VRG/ZH; Art. 107 StPO; Art. 53 ZPO

<sup>31</sup> KELLER, in Ehrenzeller, S. 34/35

weshalb diese realitätsgetreuere Protokollierungsweise in Kontinentaleuropa nicht Einzug hält.

Die gute Protokollierung insbesondere der Aussagen von Auskunftspersonen ist auch deshalb wichtig, weil sie für das Verständnis der Erkenntnisse aus der AdminU und zur Entscheidungsfindung sehr wichtig sind<sup>32</sup>. Je besser die Protokollierung erfolgt, desto eher ist sie allenfalls auch für andere Verfahren verwertbar.

#### **4.7 Hinweise auf Rechte und Pflichten allgemein**

Da einschlägige Verfahrensregeln fehlen, ist wiederum auf die StPO und ZPO zurückzugreifen.

Bei den Rechten ist vor allem wichtig, dass die zu Befragenden auf die umfassenden bzw. beschränkten Mitwirkungsverweigerungsrechte im Sinne der Art. 165 und 166 ZPO hingewiesen werden. Teilweise sind diese Mitwirkungsverweigerungsrechte deckungsgleich mit den Aussageverweigerungsrechten der Art. 168–173 StPO. Der Begriff der Mitwirkung ist allerdings umfassender als derjenige der Aussage. Wichtig ist in jedem Fall, dass die zu befragenden Personen auf ihre Rechte, gegebenenfalls nicht aussagen oder in sonstiger Weise mitwirken zu müssen, dann hingewiesen werden, wenn Interessenbindungen bestehen, wie sie in den eidgenössischen Verfahrensordnungen aufgeführt sind sowie bei der Gefahr der Selbstbelastung<sup>33</sup>.

Die zu befragenden Personen sind in jedem Fall darauf hinzuweisen, dass sie einer Wahrheitspflicht unterstehen. Sie dürfen nicht lügen. Auch das Vorschützen von Erinnerungslücken ist unzulässig und verstösst gegen die Wahrheitspflicht. Immer sollte auch ein Hinweis auf die Strafbarkeit bei falschen Anschuldigungen (Art. 303 StGB) oder bei Begünstigung (Art. 305 StGB) erfolgen.

#### **4.8 Aussagepflicht/Aussageverweigerungsrecht**

Für Angestellte jener Arbeitgeberschaft, welche die AdminU in Auftrag gegeben hat, besteht grundsätzlich eine Aussage- und Mitwirkungspflicht. Es handelt sich dabei um eine Dienstpflicht. Für den Bund wird das in Art. 27g Abs. 2 RVOV bestimmt und ergibt sich sinngemäss auch aus Art. 13 VwVG. Auch bei AdminU muss allgemein der Vorbehalt des «nemo tenetur» (se ipsum accusare) gelten<sup>34</sup>. Wer also selber betroffen ist oder befürchten muss, sich selber in Bedrängnis zu bringen, hat ein Aussagever-

<sup>32</sup> So auch BACHER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 33

<sup>33</sup> So auch Art. 27h Abs. 2 RVOV

<sup>34</sup> So auch Art. 27h Abs. 2 RVOV

weigerungsrecht<sup>35</sup>. Es muss auch nicht im Einzelnen begründet werden, weshalb sich wahrheitsgemässe Aussagen gegen die aussagende Person richten könnten, denn sonst wäre der Grundsatz des «nemo tenetur» bereits geritzt. Über den Wortlaut von Art. 27h Abs. 2 RVOV hinaus muss (wie bei ZPO und StPO) das Mitwirkungsverweigerungsrecht auch bei der Gefahr gelten, nahe Angehörige zu belasten.

Für Externe existiert keine Mitwirkungs- und Aussagepflicht<sup>36</sup>. Das gilt auch für ehemalige Angestellte, denen gegenüber nicht mit einer angeblich nachwirkenden Treupflicht argumentiert werden könnte.

Immer wieder stellt sich die Frage, ob die Untersuchungsleitung einer AdminU Vertraulichkeit zusagen soll, damit (belastende) Aussagen erhältlich sind<sup>37</sup>. Solche Vertraulichkeitszusagen müssen als nicht seriös bezeichnet werden. Wer nicht zu seinen Aussagen steht, kann keine Glaubhaftigkeit beanspruchen. Bestehen Befürchtungen wegen zukünftiger Schikanen am Arbeitsplatz, müsste die Verfahrensleitung die in Aussagen kritisierte Person oder deren Vorgesetzte darauf hinweisen, dass Retourkutschen nicht geduldet würden. Gegebenenfalls wäre die auftraggebende Instanz einzuladen, dies durchzusetzen. Sollten allerdings Aussagen nicht der Wahrheit entsprechen, sind Reaktionen durchaus zulässig.

Es hat sich auch schon die Frage gestellt, ob die auftraggebende Instanz die gestützt auf dem Grundsatz «nemo tenetur» erfolgte Aussageverweigerung von Angestellten als Belastungsindiz verwenden darf. Rein formell kann aus dem Verwaltungsverfahrenrecht kein Hindernis für einen solchen Schluss abgeleitet werden. Im Strafprozess wären solche Schlussfolgerungen nicht zulässig. Meines Erachtens sollte es auch der eine AdminU auftraggebenden Instanz verwehrt sein, derartige Schlüsse zu ziehen. Da der Grundsatz «nemo tenetur» in einem weiten Bereich um den abzuklärenden Sachverhalt herum eine Aussageverweigerung erlaubt, für sich und Angehörige, würden sich Annahmen zulasten des die Aussage Verweigernden zu sehr in einem Graubereich bewegen, der sachverhaltlich nicht genügend identifizierbar wäre.

<sup>35</sup> Vgl. zu den Grenzen der Aussagepflicht auch KELLER, in Ehrenzeller, S. 32; schon in Anbetracht der Formulierung in Art. 27h Abs. 2 RVOV überzeugt die Äusserung in einem neuen Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 13. August 2012 (A-897/2012) nicht, wonach im allgemeinen Verwaltungsrecht der «nemo tenetur»-Grundsatz nicht gelte. In dieser absoluten Form kann die Aussage auch nicht auf BGE 132 II 113, E 3.2, gestützt werden, und ebenso wenig auf die Literatur, die durchaus den Konflikt zum allgemeinen Grundsatz, sich nicht selber belasten zu müssen, abhandelt. In BGE 132 II 113 ging es zudem darum, dass jemand ein Recht geltend machte, dessen tatsächliche Vor-aussetzungen weggefallen waren und dies verschwiegen hat. Ein solcher Fall müsste gar nicht über die Mitwirkungspflicht oder das Mitwirkungsverweigerungsrecht abgehandelt werden.

<sup>36</sup> So auch Art. 27h Abs. 3 RVOV

<sup>37</sup> Vgl. dazu KELLER, in Ehrenzeller, S. 35, der auch Hinweise für denkbare Ersatzhandlungen gibt

#### 4.9 Rechtsbeistand

Heute ist es, nicht zuletzt gestützt auf Art. 29 BV, eine Selbstverständlichkeit, dass sich jeder Betroffene auch mittels eines Rechtsbeistandes gegen behördliches Vorgehen zur Wehr setzen und allgemein begleiten lassen darf. Missverständlich ist Art. 27h Abs. 2 RVOV, wonach sich die in die AdminU einbezogenen Personen vertreten oder verbeiständen lassen können. Diese auf Art. 11 VwVG gestützte Bestimmung könnte dahin missverstanden werden, dass die betroffene Person nicht selber aussagen müsste, an ihrer Stelle hingegen ein Rechtsbeistand Antwort geben könnte. In dieser Richtung wird allgemein das Vertretungsrecht verstanden. Die Praxis in den AdminU, aber auch zum Verwaltungsverfahrenrecht geht allerdings nicht in diese Richtung und lässt kein Vertretungsrecht für persönliche Befragungen zu<sup>38</sup>.

Ist ein Rechtsbeistand involviert, sollte die Leitung der AdminU Terminabsprachen treffen. Diese Pflicht geht zwar aus keiner Verfahrensordnung hervor, fliesst aber aus dem Grundsatz der Fairness eines Verfahrens und dient wiederum der Korrektheit und Akzeptanz der späteren Schlussfolgerungen sowie der Verwertbarkeit von Aussagen und Verfahrenshandlungen.

#### 4.10 Teilnahmerechte

Bei einer rein Sachverhalte abklärenden AdminU bestehen grundsätzlich keine Teilnahmerechte, obschon solche für einen «betroffenen» Amtschef diskutiert werden könnte. Bei personenbezogenen AdminU muss aber immer die Möglichkeit der Teilnahme eingeräumt werden, und zwar bei allen verfahrensrelevanten Handlungen, wie Augenscheine und ganz besonders bei der Befragung anderer Personen<sup>39</sup>. Die korrekte Einräumung dieser Teilnahmerechte ist entscheidend für die Verwertbarkeit der fraglichen Verfahrenshandlungen.

#### 4.11 Mitwirkungspflichten

Eine Mitwirkungspflicht besteht zumindest für alle Ämter und Personen, die der die AdminU anordnenden Stelle hierarchisch untergeordnet sind<sup>40</sup>. Personenbezogen gilt, dass mitwirken muss, wer nicht direkt im Fokus einer AdminU steht und intern ist.

<sup>38</sup> NYFFENEGGER, N 10 zu Art. 11 VwVG

<sup>39</sup> Zu zurückhaltend: KELLER, in Ehrenzeller, S. 33

<sup>40</sup> Vgl. Art. 27g RVOV

#### 4.12 Beweismittel und Beweisanträge

Bei AdminU sind grundsätzlich alle Beweismittel zulässig, wie sie im Verwaltungsverfahren, im Zivil- und im Strafprozess vorkommen. Der Bund verweist ausdrücklich auf das VwVG und schliesst in diesem Rahmen den Zeugenbeweis ausdrücklich aus<sup>41</sup>. Bei den Verfahrensbestimmungen der PUK's sind Zeugeneinvernahmen gelegentlich zugelassen.

Dass Personen als Zeugen befragt werden dürfen, braucht immer eine gesetzliche Grundlage. Da es eine solche Grundlage auch in den Kantonen und Städten für AdminU's nicht gibt, bleiben ZEV's in Bund und Kantonen unzulässig. Das ist nicht bedauerlich. Auch Auskunftspersonen werden ja auf ihre Wahrheitspflicht und auf strafrechtliche Risiken bei falschen Beschuldigungen hingewiesen. Durch die erhöhte förmliche Befragung als Zeugen würde deren Aussageehrlichkeit wohl kaum gefördert. Aus Lehre und Praxis ist bekannt, dass Zeugen recht häufig – bewusst oder unbewusst – die Unwahrheit sagen<sup>42</sup>.

#### 4.13 Konfrontation

Das Beweismittel der Konfrontation stammt im Wesentlichen aus dem Strafprozess, wo die Verwertbarkeit von Einzelaussagen in Frage gestellt ist, wenn keine Konfrontation erfolgte<sup>43</sup>. Die Erfahrung zeigt, dass im Rahmen von Konfrontationen frühere Aussagen oft einfach wiederholt oder bestätigt werden. Gleichwohl sind Konfrontationen sinnvoll, nicht nur wegen der Frage der Verwertbarkeit, sondern auch wegen der Beobachtung der Aussagenden durch die befragende Person, die aus dem Aussageverhalten (Lügensignale usw.) Schlüsse ziehen kann. Die Anordnung von Konfrontationen liegt im Ermessen der Verfahrensleitung<sup>44</sup>.

#### 4.14 Stellungnahme zum Entwurf Schlussbericht?

Bund<sup>45</sup> und Kanton Zürich<sup>46</sup> räumen dem «Betroffenen» sehr allgemein das Recht ein, zum Entwurf des Schlussberichts Stellung zu nehmen. BACHER<sup>47</sup> und SCHWEIZER<sup>48</sup> befürworten grundsätzlich die Einholung einer Stellungnahme zum Schlussbericht, da dies den Wert des Schlussberichtes erhöhe.

<sup>41</sup> Art. 27g Abs. 1 RVOV

<sup>42</sup> HAUSER, S. 311 ff

<sup>43</sup> RIKLIN, N 5–8, Vorb. Art. 147–148

<sup>44</sup> So ausdrücklich RRB/ZH 1416, S. 5

<sup>45</sup> Art. 27g Abs. 4 und 5 RVOV

<sup>46</sup> RRB/ZH 1416, S. 4

<sup>47</sup> In Ehrenzeller, S. 13

<sup>48</sup> In Ehrenzeller/Schweizer, S. 21

VISCHER<sup>49</sup> befürwortet eine solche Stellungnahme für den Fall, das personalrechtliche Empfehlungen abgegeben werden sollen. Bei nicht personenbezogenen AdminU's erscheint eine vorgängige Stellungnahme unter allgemeinen verfahrensrechtlichen Garantien nicht als nötig<sup>50</sup>. In solchen Fällen reicht, wenn die auftraggebende Behörde vor allfälligen Anordnungen beispielsweise eine Amtsleitung um Stellungnahme zum (bereits abgelieferten) Schlussbericht einlädt.

#### **4.15 Kosten**

In den wenigen bestehenden Rechtsgrundlagen finden sich keine Bestimmungen zu den Verfahrenskosten. Das bedeutet, dass die anfallenden Kosten durch die anordnende Instanz zu tragen sind. Ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage könnten die Kosten der AdminU auch bei personenbezogenen Verfahren nicht einem «Betroffenen» auferlegt werden.

Zu beachten ist, dass bei personenbezogenen AdminU's auf Seiten des Betroffenen oft erhebliche Vertretungskosten anfallen. Bisher wurden solche Kosten selbst bei voller Entlastung von den Vorwürfen nur in Ausnahmefällen nach freiem Ermessen erstattet. Zumeist bleiben die Betroffenen auf diesen Kosten sitzen. Dieser unbefriedigenden Situation sollte dadurch Abhilfe geschaffen werden, dass in Rechtsgrundlagen eine Bestimmung über die Erstattung von Parteikosten aufgenommen wird, die analog zum Strafverfahren eine ganze oder teilweise Erstattung der Parteikosten erlaubt.

#### **4.16 Fazit**

Der Schlussbericht soll überzeugen und voll verwertbar sein. Dies wird nur erreicht, wenn hinsichtlich Fairness im Verfahren und des rechtlichen Gehörs der höchste Standard angewandt wird. So kann der Schlussbericht die nötige Akzeptanz bei Auftraggeber und Betroffenen finden. Die Verfahrensleitung soll sich daher zum Massstab nehmen, ständig so vorzugehen, wie sie selber als Betroffene behandelt werden möchte.

<sup>49</sup> In Ehrenzeller, S. 59

<sup>50</sup> SPÜHLER, in Ehrenzeller/Schweizer, S. 41

## **5. Dienstrechtliche Auswirkungen (bei pos./neg. Erkenntnissen)**

### **5.1 bei sachverhaltsbezogenen AdminU (Personalakten?)**

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass den Arbeitgeber eine Pflicht trifft, Konfliktsituationen zu beheben, einzuschreiten, zu untersuchen, abzumahnen usw. Diese Pflicht ist verletzt, wenn er erst etwas unternimmt, wenn längst ein irreparables Arbeitsklima entstanden ist. Insbesondere darf nicht einfach gekündigt werden mit der Begründung, es sei jetzt zu viel Geschirr zer schlagen<sup>51</sup>.

Die Ergebnisse einer AdminU haben grundsätzlich keine direkten rechtlichen oder personalrechtlichen Auswirkungen<sup>52</sup>. Faktisch hat aber eine seriös geführte AdminU quasi richterliche Funktion<sup>53</sup>. Eine rein sachverhaltsbezogene AdminU kann aber gegenüber einem Angestellten nicht direkt verwendet werden, konnte er doch darin keine Parteirechte ausüben. Gibt eine sachverhaltsbezogene AdminU Anlass zu einem personenbezogenen Vorgehen<sup>54</sup>, dann können erst gestützt auf eine solche Untersuchung personalrechtliche Konsequenzen getroffen werden.

Der Schlussbericht einer bloss sachverhaltsbezogenen AdminU gehört nicht in die Personalakten, auch nicht der Amtsleitung, in deren Bereich untersucht wurde. Gibt der Bericht allerdings Anlass zu einer personenbezogenen AdminU, so sollte auch der diese auslösende Schlussbericht den Personalakten beigelegt werden.

### **5.2 bei personenbezogenen AdminU (Personalakten?)**

Von der personenbezogenen AdminU wird im Schlussbericht erwartet, dass gut begründet konkrete zu treffende Massnahmen empfohlen werden. Das bedeutet vorerst, dass auch ein solcher Schlussbericht keine direkte personalrechtliche Wirkung hat. Erst eine gestützt auf den Schlussbericht getroffene personalrechtliche Anordnung ist relevant und unterliegt der Anfechtungsmöglichkeit.

Der Schlussbericht einer personenbezogenen AdminU gehört in jedem Fall in die Personalakten, und zwar auch dann, wenn der Betroffene von den untersuchten Vorwürfen in vollem Umfange entlastet wird.

<sup>51</sup> Vgl. dazu SJZ 2012, 355; BGE 137 I 58 = Pra 100 Nr. 71

<sup>52</sup> BACHER, in Ehrenzeller, S. 11

<sup>53</sup> VISCHER, in Ehrenzeller, S. 51

<sup>54</sup> Vgl. dazu Art. 27j Abs. 5 RVOV

### **5.3 Allgemeines personalrechtliches Vorgehen bei negativem Befund**

Vorschnelle Kündigungen sind missbräuchlich. Das Verwaltungsgericht Zürich hat in einem Urteil vom 7. März 2012 betreffend das Universitätsspital u.a. festgehalten, es sei unterlassen worden, Abklärungen vorzunehmen, die Vorwürfe, die zur Kündigung führten, seien nicht objektiviert worden. Man habe nichts untersucht oder durch eine neutrale Person abklären lassen, und die betroffene Person habe sich auch nicht adäquat gegen die Vorwürfe verteidigen können. Wegen der gleichwohl ausgesprochenen Kündigung sprach das Gericht der betroffenen Person 5 Monatslöhne als pönale Entschädigung zu. In einem solchen Fall wäre es sicher menschlich und finanziell besser gewesen, eine AdminU durchzuführen.

Bevor allenfalls eine Kündigung ausgesprochen wird, ist immer erst zu prüfen, ob nicht eine mildere Massnahme in Frage kommt (Grundsatz des Verhältnismässigkeit). So kann eine Ermahnung oder Verwarnung unter Umständen ausreichend sein oder aber die Ansetzung einer speziellen Bewährungsfrist. Es darf nicht leichtthin angenommen werden, eine solche mildere Massnahme führe nicht zum angestrebten Ziel. Eine entsprechende Prüfung hat insbesondere dann zu erfolgen, wenn der Betroffene während der gesamten Verfahrensdauer im Dienste geblieben ist und nicht freigestellt wurde.

Ein beliebtes Ausweichen von Arbeitgebern liegt in einer Kündigung mit der Begründung, man habe das Vertrauen inzwischen verloren. Nachdem das Verwaltungsgericht Zürich früher ziemlich formalistisch erklärt hatte, einen solchen Kündigungsgrund gebe es im Personalrecht nicht, akzeptierte es später eine Berufung auf Vertrauensverlust. Es hielt allerdings deutlich fest, dass die entsprechende Beweislast beim Arbeitgeber liegt und dass die geltend gemachten Vorkommnisse objektiv geeignet sein müssen, die für das Arbeitsverhältnis wesentliche Vertrauensgrundlage zu zerstören, so dass einer Partei die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zuzumuten sei<sup>55</sup>. Nur dann liegt ein sachlich haltbarer Kündigungsgrund vor.

## **6. Rechtsmittel gegen AdminU?**

### **6.1 betr. Einleitung**

KELLER<sup>56</sup> verneint generell einen Rechtsschutz gegenüber der Einleitung von AdminU's. Andere Autoren befassen sich kaum damit, schliessen aber sinngemäss wohl auch ein Rechtsmittel dagegen aus. Ob dies auch auf gegen bestimmte Personen gerichtete Verfahren zutrifft, ist weniger klar. Das

<sup>55</sup> Für viele: Verwaltungsgericht Zürich, Urteil der 4. Abteilung vom 26. Juli 2012, VB.2012.00184

<sup>56</sup> In Ehrenzeller, S. 24

Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich gibt den Rekurs z.B. betreffend alle personalrechtlichen Anordnungen. Fraglich ist allerdings, ob in diesem Stadium ein Rechtsschutzinteresse zu bejahen wäre.

Im Verwaltungsverfahren des Bundes<sup>57</sup> und des Kantons Zürich<sup>58</sup> muss der massgebliche Sachverhalt von Amtes wegen festgestellt werden. Tut die Behörde das mittels einer AdminU, wäre es sinnwidrig, wenn versucht werden könnte, das mit einem Rechtsmittel zu verhindern. Es liegt noch keine belastende personalrechtliche Anordnung (individuell konkrete Verfügung)<sup>59</sup> vor, wenn bloss eine personenbezogene AdminU eingeleitet wird. BACHER<sup>60</sup> weist dem Entscheid, eine AdminU durchzuführen, den Charakter einer Dienstanweisung zu. Das sei also interner Natur und habe keinen Verfügungscharakter. Ein solcher Entscheid sei weder eine Feststellung, noch eine Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten, weshalb ein Rechtsweg nicht gegeben sei. Dem ist zuzustimmen.

## 6.2 betr. Verfahren

POLEDNA und VISCHER<sup>61</sup> postulieren ein Rechtsmittel gegen Verfahrensfehler. Ein solches gibt es konkretisiert allerdings nicht. Ohne konkrete gesetzliche Grundlage ist gegen Verfahrensfehler daher kein Rechtsmittel gegeben. Auch einer Analogie zur Verfahrensbeschwerde im Sinne von Art. 26/27 VStrR, also im Verwaltungsstrafverfahrensrecht, ginge nicht an. Wurde das Verfahren fehlerhaft durchgeführt, kann dies in jedem Fall gegenüber den Erkenntnissen des Schlussberichtes geltend gemacht werden. Ein Bedarf, während des Verfahrens selber solche Rügen behandeln zu lassen, besteht nicht.

Schwere Verfahrensfehler können Anzeichen einer Befangenheit sein. Das müsste sofort bei der die AdminU anordnenden Stelle gerügt werden.

## 6.3 betr. Schlussfolgerungen

BACHER<sup>62</sup> verneint auch den Bedarf nach einem Rechtsmittel gegen die Erkenntnisse im Schlussbericht mit der Begründung, die abgeschlossene AdminU entbehre einer direkten rechtlichen Wirkung, wie sie insbesondere Gerichts- oder Verwaltungsverfahren eigen sei. Daher öffne sich kein Rechtsmittelweg betroffener Mitarbeiter, wenn sie mit einer belastenden Aussage im Bericht konfrontiert sind. SCHWEIZER<sup>63</sup> postuliert mindestens

<sup>57</sup> Art. 12 VwVG

<sup>58</sup> § 7 VRG/ZH

<sup>59</sup> Im Sinne von § 19 oder 74 VRG/ZH

<sup>60</sup> In Ehrenzeller, S. 4

<sup>61</sup> Vgl. dazu VISCHER, in Ehrenzeller, S. 61

<sup>62</sup> In Ehrenzeller, S. 11

<sup>63</sup> In Ehrenzeller/Schweizer, S. 22

eine Willkürbeschwerde gegen den Schlussbericht einer AdminU bei belastenden Erkenntnissen. Meines Erachtens besteht aber auch dafür kein Bedarf. Der Schlussbericht selber ist keine anfechtbare Verfügung, auch nicht eine faktische. Er enthält ja höchstens Anregungen und Empfehlungen. Es ist daher Sache der die AdminU anordnenden Behörde, den Schlussbericht und das Verfahren, das dazu führte, auf Mangelhaftigkeit zu prüfen und gegebenenfalls zu entscheiden. Erst gegen diese Entscheidung sind personalrechtliche Rechtsmittel zulässig, argumentativ natürlich unter Einbezug der Ausführungen im Schlussbericht.

Auf Rechtsmittel im Umfange von AdminU sollte daher vollkommen verzichtet werden. Nur gegen personalrechtliche Entscheide der auftraggebenden oder einer vorgesetzten Behörde sollen die üblichen personalrechtlichen Rechtsmittel greifen.

## **7. Kommunikation**

### **7.1 Kommunikation, dass AdminU (int./ext.)**

Es liegt im Interesse der anordnenden Instanz, in geeigneter Weise, intern oder zusätzlich extern, mitzuteilen, dass eine AdminU angeordnet wurde. In der Regel empfiehlt sich dies vor allem dann, wenn gewisse Vorkommnisse in den Medien thematisiert wurden oder eine grosse amtsinterne Verunsicherung besteht. Dabei empfiehlt sich des Weiteren, die beauftragte Person zu nennen und auch den Themenbereich der AdminU aufzuführen.

### **7.2 Kommunikation durch AdminU (int./ext.)**

Die Leitung der AdminU ist an das Amtsgeheimnis gebunden. Ohne ausdrückliche Ermächtigung kommuniziert die Verfahrensleitung nicht, weder intern noch extern. Die Kommunikation während des Verfahrens wäre zudem schon psychologisch ungeschickt, weil es die Neutralität in Frage stellen könnte.

Nach Ablieferung des Schlussberichtes ist es oft sinnvoll, wenn die anordnende Instanz die wichtigsten Erkenntnisse der AdminU im gleichen Rahmen bekannt gibt, den sie betreffend Anordnung der AdminU gewählt hat. Je nach Thema und Bedarf an Spezialkenntnissen soll die Leitung der AdminU zu dieser Kommunikation beigezogen werden. Dadurch wird sich in der Regel die (auch öffentliche) Akzeptanz der Erkenntnisse erhöhen lassen.

Bei personenbezogenen AdminU ist dem Persönlichkeitsschutz der Betroffenen besondere Beachtung zu schenken. Die Öffentlichkeit will in der Regel wissen, welche Konsequenzen gezogen werden. Es macht nicht Sinn,

um den Brei herumzureden. Ist aber abzusehen, dass sich der Betroffene wehren wird, sollte im Interesse des fairen Verhaltens auch dies bereits kommuniziert werden, und gegebenenfalls könnten der Betroffene und seine Rechtsvertretung eingeladen werden, an der Kommunikation teilzunehmen, etwa bei einer Medienkonferenz. Wo immer möglich ist eine gemeinsame schriftliche Kommunikation anzustreben.

## 8. Gesamtfazit

Im Bund sollte auf gesetzlicher Ebene (nicht nur im Rahmen einer Verordnung) das Wichtigste an Grundlagen für eine AdminU geregelt werden. Eine AdminU geht nämlich klar über Aufsichtsfunktionen hinaus und liegt viel näher bei einer gutachterlichen Beurteilung eigener sachverhaltlicher Abklärungen. Auch in den Kantonen (diesbezüglich auch mit Wirkung für die Gemeinden) sollten gesetzliche Grundlagen für AdminU's geschaffen werden.

Im Rahmen der zu schaffenden Rechtsgrundlagen sollen insbesondere die Verfahrensgarantien Betroffener ausführlich und im Sinne eines hohen Standards geregelt werden. Die Annäherung an die Verfahrensgarantien gemäss StPO ist empfehlenswert. Die Möglichkeit der Erstattung von Parteikosten ist vorzusehen.

Es könnte festgehalten werden, dass die auftraggebende Behörde ihrerseits noch volles rechtliches Gehör einräumen soll und dass ihr eine Verfahrens- und Ermessenskontrolle zusteht. Auf Rechtsmittel jeglicher Art, die sich auf AdminU's beziehen, sollte (ausdrücklich) verzichtet werden.

## Bibliographie

- BERNHARD EHRENZELLER (Hrsg.), «Administrativuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung», in: Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Universität St. Gallen, Band 46, St. Gallen 1999 (zit. Ehrenzeller)
- BERNHARD EHRENZELLER/RAINER J. SCHWEIZER (Hrsg.), «Administrativuntersuchung in der öffentlichen Verwaltung und in privaten Grossunternehmen», in: Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis IRP-HSG, Band 24, St. Gallen 2004 (zit. Ehrenzeller/Schweizer)
- ROBERT HAUSER, «Der Zeugenbeweis im Strafprozess mit Berücksichtigung des Zivilprozesses», Zürich 1974 (zit. Hauser)
- REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, «Öffentliches Verfahrensrecht», Zürich/St. Gallen 2012 (zit. Verfahrensrecht)
- RES NYFFENEGGER, in: Auer/Müller/Schindler, «Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren», Bern 2008 (zit. Nyffenegger)

FRANZ RIKLIN, Kommentar zur Schweizerischen Strafprozessordnung, Zürich 2010 (zit. Riklin)  
Weisung der Finanzdirektion (ZH) vom 31. Oktober 2001 betreffend Verfahren bei sexueller Belästigung und Mobbing am Arbeitsplatz samt Checkliste  
RRB/ZH 1416 vom 11. September 2002, KR-Nr. 196/2002 betreffend Rechtsstellung der Betroffenen in Administrativuntersuchungen (Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich)