

5.7 Administrativuntersuchung

Rainer J. Schweizer/Daniel Kettiger¹

Abstract

Die Administrativuntersuchung (AU) ist schergewichtig *ein spezielles Instrument der verfassungsrechtlich gebotenen Dienstaufsicht* der Regierung einer Gemeinde, eines Kantons oder des Bundes über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlich-rechtlicher Aufgaben des Gemeinwesens.² Neben der Regierung sehen sich auch die anderen Staatsorgane, die Gerichte oder die Parlamente von Bund und Kantonen, hin und wieder veranlasst, über die Tätigkeit der ihnen unterstellten Mandatsträger, Bediensteten oder Beauftragten eine AU durchzuführen. Schliesslich lassen auch die Leitungs- oder Aufsichtsorgane von autonomen Körperschaften und Anstalten, wie z.B. der ETH und andere Hochschulen, eine AU durchführen. Die AU wird heute immer wichtiger, da im öffentlich-rechtlichen Dienstrecht Management, betriebswirtschaftliche Personalführung und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse Einzug halten³ und zugleich das Disziplinarrecht für Staatsangestellte stark gestrafft, ja mancherorts sogar ganz abgeschafft wurde (z.B. im Kanton Zürich⁴).

Im Vordergrund stehen bei Schwierigkeiten in einem öffentlichen Aufgabenbereich mehr die Wiederherstellung des geordneten Aufgabenvollzugs der Verwaltung und weniger die pönalen Aspekte eines Dienst- oder Auftragsverhältnisses.⁵ Damit steigt aber auch der Bedarf, administrative und personelle Fehlleistungen in der öffentlichen Verwaltung oder in selbstständigen staatlichen Organisationen mit besonderen Untersuchungen sorgfältig aufzuklären und zu korrigieren.⁶ Genau hierfür ist die AU ein geeignetes Instrument.

In diesem Kapitel werden Zweck und Zielsetzung sowie die Rechtsgrundlagen einer AU vorgestellt und anschliessend das konkrete Vorgehen – vom Untersuchungsauftrag bis zur Organisation des Verfahrens – dargelegt. Die Darstellung orientiert sich dabei primär an dem für die Bundesverwaltung geltenden Recht. Der Rechtsschutz von Betroffenen einer AU sowie der sorgfältige Umgang mit der Information der Öffentlichkeit bilden die letzten zwei Abschnitte dieses Kapitels.

5.7.1 Zweck und Ziel

5.7.1.1 Grundsätzliches

Die gründliche Aufklärung von verwaltungsinternen Fehlleistungen administrativer oder persönlicher Art durch eine AU ist der wichtigste Aspekt der Wiederherstellung geordneter Verwaltungsabläufe, denn sie muss zwingend zur umfassenden Information der obersten verantwortlichen, vorgesetzten Stelle, insbesondere der Regierung, und (in aller Regel) der Öffentlichkeit führen. Ausserdem gehen mit ihr verschiedenartigste Beurteilungen, etwa in staatspolitischer, rechtsstaatlicher, personalpolitischer oder organisatorischer Sicht, mit entsprechenden Empfehlungen einher. Aus den

1 Aktualisierte und überarbeitete Fassung des Texts von Rainer J. Schweizer im WEKA Managementleitfaden öffentliche Verwaltung, Kapitel 6/3.

2 In diesem Sinne auch Rüdy (2013), S. 120.

3 Vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann (2010), Rz. 1542 ff. m.w.H.

4 Vgl. Jaag/Rüssli (2012), Rz. 3079; Müller (2004), S. 124.

5 Botschaft BPG, BBl 1999, 1597, S. 1621; Portmann (2001), S. 179 ff., 183.

6 Müller (2004), S. 121–138.

Erkenntnissen über die tatsächlichen Vorkommnisse muss eine Würdigung fliessen, welche personelle wie institutionelle Kritik in nachvollziehbarer Weise enthält. Umfassende, justizförmig durchgeführte Sachverhaltsabklärung und unabhängige Würdigung mit Hinweisen auf unumgängliche Korrekturmassnahmen, das alles muss heute eine AU im Dienste der Kontrolle der Verwaltung leisten.⁷

Konkret ist Zweck und Zielsetzung einer AU *die umfassende Abklärung, ob gewisse Vorkommnisse im öffentlichen Interesse ein politisches oder rechtliches Einschreiten von Amtes wegen erfordern*. Die allgemeinen Ziele dieses speziellen Kontrollinstrumentes, das persönliche oder administrative Schwierigkeiten und Hindernisse in Bezug auf einen geordneten Aufgabenvollzug seitens der Verwaltung und seitens gesetzlich oder vertraglich beauftragter Personen und Organisationen untersuchen soll, bestimmen sich aber *nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie den Führungsgrundsätzen der Exekutive* (vgl. für den Bund im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 [RVOG]⁸ den Art. 3 über die Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit und den Art. 36 betreffend die Führungsgrundsätze; das kantonale Verfassungs- und Verwaltungsorganisationsrecht hat identische Vorgaben).⁹ Diese Grundsätze umfassen namentlich die Gesetzmässigkeit, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit des Verwaltungshandelns, die Rechtsgleichheit und das Willkürverbot, den Grundsatz von Treu und Glauben sowie die Zweckmässigkeit und die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsakten.

Die Staatspraxis in Bund und Kantonen zeigt klar, dass die AU ein *unerlässliches Instrument der Dienstaufsicht der Regierung* (oder der Anstaltsleitung in selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten) ist, da die Aufsicht nur so schweren Fehlentwicklungen, wie Missständen in der Projektplanung oder in der Auftragsvergabe oder bei Amtsmissbrauch, Begünstigungen oder Korruptionsmachenschaften, begegnen kann. Angemerkt sei, dass sich die AU als Mittel der Dienstaufsicht richtigerweise *nicht gegen ein einzelnes Mitglied der Regierung* und dessen Verwaltungstätigkeit richten kann, weil jedes Handeln eines Regierungsmitgliedes immer auch in den wesentlichen Punkten dem Kollegium (nach dem Kollegialprinzip) zuzurechnen ist und weil das Kollegium keine Dienstaufsicht über seine einzelnen Mitglieder hat.

Die politische Leitung des Staats hat den fortlaufenden *Auftrag*, die Verwaltung bezüglich der Aufgabenerfüllung zu *beaufsichtigen*. Im Bund bestimmt die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998¹⁰ in Art. 25 Abs. 1 Bst. a dazu: «Die Kontrolle, als Instrument der Aufsicht, dient ... der vertieften Abklärung von besonderen Fragestellungen, die sich aus aktuellen Ereignissen oder festgestellten Missständen ergeben.» Allerdings ist der Aufwand für eine AU häufig sehr gross; es braucht einen Verfahrensleiter mit Justizerfahrung, sodann juristische und administrative Sekretariatsmitarbeiter sowie genügend Infrastruktur. Ausserdem verlangt die Durchführung einer AU Unabhängigkeit, Weitsicht und Professionalität.¹¹

7 Schweizer (2004a), 11 f.

8 SR 172.010.

9 Schweizer (2004a), S. 17.

10 SR 172.101.1.

11 Schweizer (2004a), S. 17.