



Verordnung über die Administrativuntersuchung (Erlass)

A. Ausgangslage

Am 22. Februar 2021 verabschiedete der Kantonsrat das Gesetz über die Administrativuntersuchung. Das Gesetz wurde in Form einer Mantelgesetzgebung erlassen, d.h., es wurden gesetzliche Bestimmungen erarbeitet, die in die bestehende kantonale Normenstruktur eingefügt wurden (vgl. ABI 2018-07-20). So wurden der Begriff der Administrativuntersuchung, die grundsätzlichen Rechte und Pflichten sowie die Grundlagen zur Datenbearbeitung im Rahmen der Administrativuntersuchung im Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) verankert. Im Personalgesetz (PG, LS 177.10) wurde unter dem neuen Titel der Administrativuntersuchung klar gestellt, dass die kantonalen Angestellten im Rahmen der Administrativuntersuchung eine Mitwirkungspflicht trifft. Zudem wurden zur besseren Information und Koordination zwischen Strafverfahren und Administrativuntersuchung die notwendigen Bestimmungen geschaffen. Schliesslich wurde durch entsprechende Anpassung des Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) die Grundlage geschaffen, um Gemeinden die Durchführung von Administrativuntersuchungen nach dem kantonalen Recht zu ermöglichen. Das am 1. Januar 2022 in Kraft getretene Gesetz über die Administrativuntersuchung sieht vor, dass der Regierungsrat die Einzelheiten zur Administrativuntersuchung in einer Verordnung regelt (vgl. § 44a Abs. 4 OG RR). Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf (E-VAdminU) wird diesem Auftrag nachgekommen und der Vollzug der Bestimmungen im OG RR zur Administrativuntersuchung geregelt.

B. Ziele und Umsetzung

Als Administrativuntersuchung wird ein verwaltungsinternes, aufsichtsrechtliches Verfahren bezeichnet, mit welchem ein Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung vertieft abgeklärt wird. Dieses Verfahren ist ein Mittel, um mangelhafte Abläufe, organisatorische Zustände sowie Zusammenhänge innerhalb und zwischen Verwaltungseinheiten zu untersuchen. Administrativuntersuchungen haben zum Ziel, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der betreffenden Verwaltungseinheit sicher- oder wiederherzustellen (vgl. dazu auch RRB Nr. 1416/2002 und das Urteil des Verwaltungsgerichts PB.2010.0012 vom 21. Juli 2010, E. 8.2). Von den formlosen Abklärungen im Rahmen der Dienstaufsicht unterscheidet sich die Administrativuntersuchung dadurch, dass der Untersuchungsgegenstand

sachlich und zeitlich genauer umgrenzt ist, die Untersuchungen umfassend durchgeführt werden, diese einen klaren Beginn und ein klares Ende aufweisen und dass auch externe Personen mit ihrer Durchführung betraut werden können.

Von der vorliegenden Verordnung werden Administrativuntersuchungen umfasst, die von den Direktionen oder der Staatskanzlei in ihrem Zuständigkeitsbereich angeordnet werden. Die Verordnung gilt folglich dann, wenn Angestellte der kantonalen Verwaltung schwerwiegende Pflichtverletzungen begangen haben oder innerhalb der kantonalen Verwaltung erhebliche Mängel vorliegen bzw. ein entsprechender Verdacht besteht (vgl. §§ 8 Abs. 1 i.V.m. 44a OG RR).

Das Verfahren der Administrativuntersuchung richtet sich grundsätzlich nach den Regeln des Verwaltungsverfahrens (vgl. RRB Nr. 1416/2002). Der vorliegende Verordnungstext wurde unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG, LS 175.2) erarbeitet, welche sinngemäss anwendbar sind. Die Verordnungsbestimmungen konkretisieren das Verfahren sowie die Rechte und Pflichten der betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten. Insbesondere die Angestellten treffen weitergehende Mitwirkungspflichten.

Eine Administrativuntersuchung kann insbesondere angeordnet werden, wenn gegen Angestellte des Kantons der Vorwurf der schwerwiegenden Verletzung von dienstlichen Pflichten erhoben wird, der einer umfassenden Abklärung durch eine interne Stelle oder durch eine unabhängige Person bedarf (vgl. § 44a Abs. 1 OG RR). Die Rechte und Pflichten der von der Administrativuntersuchung unmittelbar betroffenen Angestellten sind entsprechend sorgfältig zu regeln. Klargestellt werden auch die Anforderungen an den Untersuchungsauftrag, die Zuständigkeiten und Aufgaben der Einleitungsbehörde sowie die Rechte und Pflichten der Untersuchungsleiter/innen. Weiter wird für den Fall eines parallel laufenden Strafverfahrens die Koordination der Verfahren näher geregelt. Dementsprechend kann die Weisung über die Koordination der Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen gemäss RRB Nr. 1580/2009 aufgehoben werden kann.

Mit der vorliegenden Verordnung werden zahlreiche Unsicherheiten betreffend das Verfahren beseitigt und eine rechtsgleiche Behandlung der zu untersuchenden Fälle sichergestellt. Für die betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten werden mehr Transparenz und Sicherheit geschaffen.

C. Auswirkungen

1. Auswirkungen auf Angestellte, Private und Gemeinden

Die vorliegende Verordnung regelt das Verfahren von Administrativuntersuchungen, welche die Direktionen und Staatskanzlei in ihrem Zuständigkeitsbereich anordnen (vgl. § 44a Abs. 1 OG RR). Die Angestellten sind von dieser Verordnung insofern betroffen, als dass sie eine Administrativuntersuchung leiten oder von derselben (unmittelbar) betroffen sind.

Private werden von der Rechtsänderung grundsätzlich nicht tangiert, es sei denn sie handeln als beauftragte Untersuchungsleiter/innen oder sie wirken als betroffene Personen (z.B. Auskunftspersonen) bei der Sachverhaltsermittlung mit.

Gemäss § 53 Abs. 2 GG sind das kantonale Personalrecht und die kantonalen Bestimmungen über die Administrativuntersuchung sinngemäss anwendbar, soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen. Es steht den Gemeinden frei, von den kantonalen Bestimmungen über die Administrativuntersuchung und somit auch der vorliegenden Verordnung abzuweichen.

2. Vereinbarkeit mit der UNO-BRK im Besonderen

Neuerlasse oder Änderungen rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024; RL RS BRK).

Die vorliegende Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Rechtsänderungen haben keine Kostenfolgen und lösen keinen zusätzlichen Personalbedarf aus.

D. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorliegende Verordnung hat keine Auswirkungen auf die Tätigkeit der Unternehmen. Es ist deshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) durchzuführen.



E. Inkraftsetzung

Die Verordnung über die Administrativuntersuchung soll auf den 1. Januar 2027 in Kraft treten.

F. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Nähere Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs finden sich in der nachfolgenden Darstellung.

Vorentwurf	Erläuterungen
Verordnung über die Administrativuntersuchung (VAdminU) (vom)	
<i>Der Regierungsrat beschliesst:</i>	
Untersuchungsleiter/innen	
§ 1. ¹ Die Administrativuntersuchung wird grundsätzlich von Angestellten der kantonalen Verwaltung geführt. In begründeten Fällen kann die Untersuchung an Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung übertragen werden. Eine solche Person handelt als Beauftragte der Einleitungsbehörde.	<p>Die Wahl der Untersuchungsleiterin oder des Untersuchungsleiters liegt im pflichtgemässen Ermessen der für die Einleitung der Administrativuntersuchung zuständigen Direktion oder Staatskanzlei bzw. Verwaltungseinheit (nachfolgend Einleitungsbehörde, vgl. § 44a Abs. 1 und 2 OG RR). Beim Entscheid ist insbesondere darauf zu achten, dass die beauftragte Person die notwendigen persönlichen, beruflichen und fachlichen Voraussetzungen für die Durchführung von Administrativuntersuchungen erfüllt.</p> <p>Administrativuntersuchen werden in der Regel durch Angestellte der kantonalen Verwaltung geführt. Je nach Art und Umfang einer Administrativuntersuchung, aber auch aufgrund des Untersuchungsgegenstandes, kann es angezeigt sein, Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung (nachfolgend externe Untersuchungsleiter/innen) mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung zu beauftragen; so etwa wenn keine entsprechenden Ressourcen innerhalb der Verwaltung vorhanden sind. Als externe Untersuchungsleiter/innen kommen sowohl natürliche als auch juristische Personen in Frage. Externe Untersuchungsleiter/innen handeln als Beauftragte der Einleitungsbehörde. Das Rechtsverhältnis zwischen der Einleitungsbehörde und externen Untersuchungsleiter/innen richtet sich nach den Bestimmungen des Auftrages gemäss Art. 394 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220). Die externen Untersuchungsleiter/innen sind darüber hinaus aber auch an alle für die Auftraggeberin geltenden rechtsstaatlichen Regeln und Prinzipien gebunden.</p> <p>Wo die standardisierte Durchführung einer Mehrzahl ähnlich gelagerter Administrativuntersuchungen in Frage steht, können auch ständige Untersuchungsleiter/innen eingesetzt werden.</p> <p>Im Verfahren der Administrativuntersuchung sind, wie in allen verwaltungsrechtlichen Verfahren, die verfassungsmässigen Anforderungen an ein unabhängiges Verfahren zu beachten. Dazu gehört insbesondere der Grundsatz, dass die mit einer Administrativuntersuchung betrauten Personen unabhängig und unvoreingenommen sein müssen. Die Bestimmungen über den Ausstand gemäss § 5a VRG gelten für die Untersuchungsleiter/innen sinngemäss. Gemäss § 5a VRG treten Personen, die eine Anordnung zu treffen, dabei mitzuwirken oder sie vorzubereiten haben, in den Ausstand, wenn sie in der Sache persönlich befangen erscheinen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (lit. a), mit einer Partei in gerader Linie oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert oder durch Ehe, Verlobung, eigentragene Partnerschaft, faktische</p>
² Die mit der Durchführung der Administrativuntersuchung beauftragte Person darf insbesondere nicht in der gleichen Sache mit einem anderen Verfahren beauftragt sein.	

Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>Lebensgemeinschaft oder Kindesannahme verbunden sind (lit. b) oder Vertreter einer Partei sind oder für eine Partei in der gleichen Sache tätig waren (lit. c). Eine Missachtung der Ausstandsregeln stellt eine schwere Verletzung der Verfahrensgrundsätze dar und kann den Schlussbericht als Ganzes oder in Teilen entwerten (vgl. hierzu Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 19. Dezember 2002 zuhanden der Delegation der Geschäftsprüfungsprüfungskommission, VPB.67.100, E. C. 9. c.).</p> <p>Ist der Ausstand strittig, entscheidet gemäss § 5a Abs. 2 VRG die Aufsichtsbehörde, oder wenn es sich um den Ausstand eines Mitgliedes einer Kollegialbehörde handelt, diese Behörde unter Ausschluss des betreffenden Mitgliedes. Die Bestimmung ist für das Verfahren der Administrativuntersuchung so zu verstehen, dass über den strittigen Ausstand von Untersuchungsleiter/innen die Einleitungsbehörde entscheidet.</p> <p>Um die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit von Untersuchungsleiter/innen in der Administrativuntersuchung zu gewährleisten, dürfen diese insbesondere in derselben Sache nicht anderweitig (bspw. im personal- oder strafrechtlichen Verfahren) befasst sein.</p> <p>Untersuchungsleiter/innen müssen, damit sie ihrem Auftrag nachkommen können, die notwendigen Befugnisse haben, z.B. Auskunft und Herausgabe von Unterlagen zu verlangen. Die Untersuchungsleiter/innen können im Rahmen ihres Auftrages Weisungen bzw. Dienstbefehle erteilen, jedoch keine Verfügungen erlassen. Bei den Handlungen der Untersuchungsleiter/innen handelt sich in der Regel um Realakte. Das Vorgehen gegen Realakte richtet sich nach § 10c VRG. Das Ersuchen gemäss § 10c Abs. 1 VRG ist an die Einleitungsbehörde zu richten und von dieser zu beurteilen.</p>
³ Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleiter können im Rahmen ihres Auftrages Weisungen erteilen, aber keine Verfügungen erlassen.	
	<p>Untersuchungsauftrag</p> <p>§ 2. ¹ Die Einleitungsbehörde erteilt einen schriftlichen Untersuchungsauftrag. Dieser umschreibt insbesondere:</p> <p>Die Einleitungsbehörde erteilt den internen oder externen Untersuchungsleiter/innen einen schriftlichen Auftrag zur Durchführung einer Administrativuntersuchung, nachdem intern der Entscheid für die Einleitung derselben gefällt worden ist.</p> <p>Der Untersuchungsauftrag hat sich insbesondere zum Anlass und Gegenstand der Administrativuntersuchung (lit. a), den Kompetenzen der Untersuchungsleiter/innen (lit. b) und der Art und Weise der Berichterstattung (lit. c) zu äussern.</p> <p>Bei der Beauftragung externer Untersuchungsleiter/innen muss zudem in geeigneter Weise die vertragliche Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, des Datenschutzes sowie der Informationssicherheit sichergestellt werden (AGBs Datenbearbeitung durch Dritte als integrierender Bestandteil des Auftrages). Weiter sollte die Entschädigung geregelt werden (Honoraransatz und Kostendach).</p>

Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>Folgende weitere Aspekte können nach Bedarf bei Beauftragung der Untersuchungsleiter/innen im Untersuchungsauftrag geregelt werden: Es können von der Einleitungsbehörde Hilfsmitteln zur Verfügung gestellt werden. Dabei kann es sich sowohl um personelle Ressourcen (Hilfspersonen/Experten), als auch materielle Hilfsmittel handeln. Die oder der Beauftragte hat in der Regel das Geschäft persönlich zu besorgen (vgl. Art. 398 Abs. 3 OR). Soll der Beizug von Hilfspersonen oder die Übertragung des Auftrages an Dritte zulässig sein, ist dies im Untersuchungsauftrag entsprechend vorzusehen. Nicht zulässig ist eine selbständige Delegation wesentlicher Untersuchungshandlungen durch die Untersuchungsleiter/innen an Dritte ohne entsprechende Grundlage im Untersuchungsauftrag.</p>
	<p>Ergibt sich im Rahmen einer Administrativuntersuchung ein Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten, erstattet das zuständige Organ gemäss § 167 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG; LS 211.1) Strafanzeige. Ausgenommen von dieser Pflicht, aber zur Anzeige berechtigt, sind Personen, deren berufliche Aufgabe ein persönliches Vertrauensverhältnis zu Beteiligten oder deren Angehörigen voraussetzt (§ 167 Abs. 2 GOG). Vorbehalten bleiben Anzeigepflichten und -rechte sowie Befreiungen von der Anzeigepflicht für Behörden, Angestellte und Private gemäss anderen Erlassen des Bundes und des Kantons.</p>
	<p>Sofern bereits ein Verfahren einer Parlamentarischen Untersuchungskommission läuft, gilt es zu beachten, dass eine Administrativuntersuchung nur mit vorgängiger Ermächtigung derselben eingeleitet werden darf (vgl. § 118 Abs. 1 Kantonsratsgesetz [KRG, LS 171.1]). Laufende Administrativuntersuchungen müssen sistiert werden, bis ihre Fortsetzung durch die Parlamentarische Untersuchungskommission bewilligt wird (vgl. § 118 Abs. 2 KRG).</p>
a. den Anlass und Gegenstand der Untersuchung,	<p>Der Untersuchungsauftrag äussert sich zwingend zum Anlass und Gegenstand der Administrativuntersuchung. Als Anlass gilt der Auslöser für die Administrativuntersuchung. Beim Gegenstand sind der bekannte Sachverhalt und die Fragen in Bezug auf den unbekannten Sachverhalt festzuhalten. Zudem gilt es unter dem Gegenstand den Sinn und Zweck der Administrativuntersuchung zu erörtern. Insbesondere der Hinweis auf den Zweck der Administrativuntersuchung sowie die Umschreibung des zu untersuchenden Sachverhalts im Untersuchungsauftrag sollen sicherstellen, dass von Anfang an die entsprechenden Verfahrensrechte gewährt werden und die im Rahmen einer Administrativuntersuchung erhobenen Informationen auch in einem allfälligen anschliessenden Verfahren verwertet werden können. Der Untersuchungsauftrag kann zudem vorsehen, dass Empfehlungen für die zu ergreifenden Massnahmen abzugeben sind.</p>
b. die Kompetenzen der Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleiter,	<p>Es sind die Befugnisse bzw. Kompetenzen der Untersuchungsleiter/innen zu konkretisieren. Derartige Befugnisse können insbesondere das Recht zur Durchführung von Befragungen und das Einverlangen von Unterlagen darstellen, nicht hingegen die Kompetenz zum Erlass von Verfügungen (vgl. § 1 Abs 3 hiervor).</p>



Vorentwurf	Erläuterungen
c. die Art und Weise der Berichterstattung.	Mit der Art und Weise der Berichterstattung wird geregelt, in welcher Form Berichte an die Einleitungsbehörde erfolgen. Gleichzeitig sind allfällige Terminvorgaben festzuhalten.
² Mit der Auftragserteilung kommen den Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleitern die notwendigen Zutritt- und Einsichtsrechte zu.	Damit die Untersuchungsleiter/innen ihrem Auftrag pflichtgemäß nachkommen können, benötigen sie Zutrittsrechte für Gebäude/Räumlichkeiten (z.B. zwecks Befragung von Angestellten) und Einsicht in relevante Daten. Die Einleitungsbehörde veranlasst bei den zuständigen Stellen, dass den Untersuchungsleiter/innen die Zutritts- und Einsichtsrecht im notwendigen Umfang erteilt werden.
<i>Betroffene Personen und Verwaltungseinheiten</i>	
§ 3. ¹ Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleiter stellen fest, welche Personen und Verwaltungseinheiten durch die Administrativuntersuchung unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind, und teilen ihnen die Einleitung der Administrativuntersuchung mit.	<p>Die Information durch die Untersuchungsleiter/innen stellt sicher, dass die Personen und Verwaltungseinheiten, die unmittelbar in ihren Interessen betroffen sind, ihre Verfahrensrechte wahrnehmen können. Der Begriff der unmittelbar betroffenen Personen orientiert sich an den Beteiligten gemäß § 7 Abs. 1 VRG. Es handelt sich somit um Personen, die ein besonderes tatsächliches oder rechtliches Interesse am Ausgang der Administrativuntersuchung haben. So sind etwa Angestellte, denen ein Vorwurf der schwerwiegenden Verletzung einer Dienstpflicht gemacht wird, der durch die Administrativuntersuchung abgeklärt werden soll, als unmittelbar betroffene Personen zu qualifizieren. Gleches gilt für die vermeintlichen Opfer einer sexuellen Belästigung oder eines Mobbing, die das Fehlverhalten gegenüber dem Arbeitgeber angezeigt und damit Anlass für die Einleitung der Administrativuntersuchung geben haben. Soweit die Administrativuntersuchung die Prüfung von Mängeln zum Gegenstand hat, wird die von der Administrativuntersuchung unmittelbar betroffene Verwaltungseinheit informiert. Sind Angestellte dieser Verwaltungseinheit unmittelbar in ihren Interessen betroffen, weil z.B. gleichzeitig der Vorwurf einer schwerwiegenden Verletzung der Dienstpflicht abgeklärt wird, werden sie als unmittelbar betroffene Personen gesondert über die Einleitung informiert.</p> <p>Die Mitteilung der Einleitung einer Administrativuntersuchung enthält die Information über die Einleitung an sich, deren Anlass und Gegenstand sowie – sofern bereits bekannt – die mit der Administrativuntersuchung betraute Person (Untersuchungsleiter/in). Dies entspricht dem verfahrensmässigen Fairnessgebot, der Fürsorgepflicht sowie dem Anspruch auf rechtliches Gehör. Unmittelbar betroffene Personen und Verwaltungseinheiten sind möglichst zeitnah über die Einleitung einer Administrativuntersuchung zu orientieren, sofern der Untersuchungszweck dadurch nicht gefährdet wird (z.B. infolge Verdunkelungsgefahr). Die Mitteilung über die Einleitung kann gleichzeitig mit der Einladung für eine Befragung erfolgen.</p> <p>Die Einleitung der Administrativuntersuchung wird nicht verfügt, denn der bundesrechtliche Verfügungsgebot setzt im Wesentlichen voraus, dass ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar festgelegt wird. Die Einleitung eines nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens wie etwa einer Administrativuntersuchung stellt keine verbindliche Regelung eines</p>



Vorentwurf	Erläuterungen
	Rechtsverhältnisses dar (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2012.00808 vom 29. Mai 2013 mit Verweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2006.00229 vom 29. Juni 2006, E. 2.2.1). Bei der Mitteilung über die Einleitung der Administrativuntersuchung handelt es sich somit um einen Realakt.
² Diese und weitere von der Administrativuntersuchung betroffene Personen und Verwaltungseinheiten haben Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie haben das Recht, Akten, die sie betreffen einzusehen, und dazu Stellung zu nehmen.	Als betroffene Personen und Verwaltungseinheiten gelten sowohl unmittelbar betroffene Personen und Verwaltungseinheiten im Sinne von § 3 Abs. 1, als auch mittelbar betroffene Personen und Verwaltungseinheiten. Unmittelbar betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten ist das rechtliche Gehör noch während der laufenden Administrativuntersuchung zu gewähren. Es besteht ein Anspruch darauf, dass sie, insbesondere wenn ihr dienstliches Verhalten Gegenstand der Administrativuntersuchung ist, nicht nur zu einzelnen Befragungen oder Unterlagen, sondern auch zum Untersuchungsergebnis und zu den Schlussfolgerungen Stellung nehmen können. Damit sie das rechtliche Gehör wahrnehmen können, müssen sie die Möglichkeit haben, bereits zum Entwurf des Schlussberichts Stellung zu nehmen. Auf diese Weise kann eine Auseinandersetzung mit ihren Argumenten vor der Fertigstellung des Schlussberichts und der Zustellung desselben an die Einleitungsbehörde erfolgen (vgl. zum Ganzen RRB Nr. 1416/2002).
	Besonders zu beurteilen ist demgegenüber das Rechtsschutzinteresse lediglich mittelbar von einer Administrativuntersuchung betroffener Personen und Verwaltungseinheiten. Bei diesen kann der Anspruch auf rechtliches Gehör wesentlich geringer ausfallen als bei unmittelbar betroffenen Personen. Zu denken ist etwa an Angestellte, die befragt werden, ohne dass sie unmittelbar von der Administrativuntersuchung in ihren Interessen betroffen wären. Ihnen steht das rechtliche Gehör nur im Umfang ihrer Betroffenheit, so mit bezogen auf die konkrete Befragung zu.
	Bestehen zu einer Frage des Sachverhalts widersprüchliche Aussagen, so liegt es im pflichtgemäßen Ermessen der Untersuchungsleiter/innen, ob die jeweiligen Personen im Rahmen einer förmlichen Konfrontation einander gegenübergestellt werden sollen, oder ob lediglich die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt wird. Dies rechtfertigt sich aus zweierlei Überlegungen. Zum einen handelt es sich bei der Administrativuntersuchung um ein verwaltungsinternes Verfahren zur Sachverhaltsabklärung und nicht um ein Strafverfahren. Zum anderen kann nur dadurch sichergestellt werden, dass Personen, die nicht der Mitwirkungspflicht unterliegen, sich unter Umständen bereit erklären, im Rahmen einer Administrativuntersuchung Fragen zu beantworten. Im Verwaltungsverfahren besteht anders als im Zivil- oder Strafprozess kein Anspruch auf Parteiöffentlichkeit der Befragung von Auskunftspersonen oder auf Durchführung einer Konfrontationsbefragung; dem Anspruch auf rechtliches Gehör ist Genüge getan, wenn die Parteien vor Fällung des Entscheids der Einleitungsbehörde gestützt auf den Schlussbericht Gelegenheit erhalten, zu den Aussagen von Auskunftspersonen Stellung zu nehmen (vgl. zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00803 vom 22. März 2017, E. 2.).



Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>Die von einer Administrativuntersuchung betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten haben das Recht, Akten, die sie betreffen, einzusehen und sich zu belastenden Aussagen und Daten zu äussern. Über das Akteneinsichtsgesuch entscheidet die Einleitungsbehörde. Das Akteneinsichtsrecht besteht während laufender Administrativuntersuchung in dem Umfang, in dem die Person oder Verwaltungseinheit betroffen ist. Es kann aber auch in Administrativuntersuchungen eingeschränkt werden, soweit dies zur Wahrung wichtiger öffentlicher oder schutzwürdiger privater Interessen oder im Interesse einer noch nicht abgeschlossenen Administrativuntersuchung erforderlich ist (z.B. durch [teilweise] Anonymisierung des [Entwurfs] des Schlussberichts; vgl. § 9 VRG). Ob und in welchem Umfang ein Anspruch auf Akteneinsicht besteht oder ob dieser eingeschränkt werden darf, kann nur unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles beurteilt werden.</p>
	<p>Betroffene Personen sind zudem berechtigt, sich rechtlich vertreten oder durch eine Person ihres Vertrauens zu Befragungen begleiten zu lassen. Der Bezug eines Rechtsvertreters ist insbesondere angezeigt, wenn allenfalls mit einem anschliessenden, personalrechtlichen Verfahren zu rechnen ist.</p>
	<p>Der Kanton bezahlt einen angemessenen Ersatz der den Angestellten erwachsenden Kosten, wenn sie in einer Auseinandersetzung Gegenpartei sind und ihnen keine schuldhafte Pflichtverletzung nachgewiesen werden kann (§ 20 Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [VVO; LS 177.111]). Wenn aber der bzw. dem Angestellten ein gewisses schuldhaftes Verhalten vorgeworfen werden kann, das aber nicht für personalrechtliche Sanktionen ausreicht, werden die Kosten nicht übernommen. Ebenso wenig werden die Kosten ersetzt, wenn die oder der Angestellte die Mitwirkung verweigert oder das Verfahren auf andere Weise vorsätzlich verzögert hat (vgl. auch § 20 Abs. 3 VVO).</p>
<p><i>Beweismittelerhebung und -verwertung</i></p>	
§ 4. 1 Zur Feststellung des Sachverhalts stehen die Beweismittel gemäss § 7 Abs. 1 und 3 VRG zur Verfügung.	Für die zur Feststellung des Sachverhalts zur Verfügung stehenden Beweismittel wird auf § 7 Abs. 1 und 3 VRG verwiesen. Die Untersuchungsleiter/innen können den Sachverhalt durch Befragungen, den Bezug von Amtsberichten, Urkunden und Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere Weise untersuchen. Im Rahmen der Administrativuntersuchung können keine Zeugen befragt werden.
<p>Die Verwaltungsbehörden sind in Bezug auf Sachverhaltsabklärungen zu gegenseitiger Amtshilfe verpflichtet (§ 7 Abs. 3 i.V.m. § 4 VRG). Sie sind dazu angehalten, notwendige Akten und Daten zugänglich zu machen, Amtsbericht zu erstatten und Auskünfte zu erteilen, soweit nicht besondere Vorschriften über die Geheimhaltung und den Datenschutz entgegenstehen (§ 7 Abs. 3 VRG).</p>	



Vorentwurf	Erläuterungen
	<p>Der Untersuchungsauftrag entbindet die betroffenen Verwaltungseinheiten nicht von der Einhaltung der Schutzbestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, 170.4). Jede Verwaltungseinheit, die von Untersuchungsleiter/innen zur Offenlegung geschützter Personendaten aufgefordert wird, hat daher in eigener Kompetenz zu prüfen, ob die Anforderungen des IDG für eine Weitergabe erfüllt sind und keine vorrangigen Geheimhaltungspflichten entgegenstehen. Die Verhältnismässigkeit ist stets zu beachten.</p>
² Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleiter weisen:	
a. Angestellte der kantonalen Verwaltung darauf hin, dass sie die Mitwirkung verweigern können, wenn sie sich damit im Hinblick auf ein anderes Verfahren selbst belasten würden,	<p>Die in einer Administrativuntersuchung einbezogenen Angestellten sind verpflichtet, an der Abklärung des Sachverhalts persönlich mitzuwirken (§ 55a PG). Es handelt sich hierbei um eine Dienstpflcht. Die Mitwirkungspflicht entfällt, wenn sich die Angestellten dadurch bspw. strafrechtlich (vgl. § 55a PG) oder personalrechtlich belasten würden. Die zur Mitwirkung verpflichteten Angestellten werden zu Beginn der sie betreffenden Beweiserhebung über ihre (Verfahrens-)Rechte und Pflichten informiert. Sie werden insbesondere über ihre Aussage- bzw. Mitwirkungspflicht, die Wahrheitspflicht, mögliche personalrechtliche Konsequenzen einer unrechtfertigten Verweigerung der Mitwirkung sowie die strafrechtlichen Risiken bei falscher Beschuldigung belehrt (insbesondere falsche Anschuldigung gemäss Art. 303 und Ehrverletzungen gemäss Art. 173 ff. Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]). Die Belehrung sollte auch über Rolle und Aufgaben der Untersuchungsleiter/innen und – soweit der Untersuchungszweck dadurch nicht vereitelt wird – auch über Anlass und Gegenstand der Administrativuntersuchung informieren, sofern diese Information nicht bereits mit der Einleitung erfolgt ist (vgl. § 3 Abs. 1 E-VAdminU). Die Information erfolgt etwa vor einer Befragung der Angestellten oder im Kontext einer Aufforderung zur Herausgabe von Informationen. Damit werden die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen gewahrt und gleichzeitig gewährleistet, dass die insbesondere durch Befragungen gewonnenen Erkenntnisse in anderen Verfahren verwertet werden können, die an die Administrativuntersuchung anschliessen.</p>
b. übrige Personen darauf hin, dass ihre Mitwirkung freiwillig erfolgt.	<p>Da es sich bei der Mitwirkungspflicht der Angestellten um eine arbeitsrechtliche Pflicht handelt, stellt die dafür aufgewandte Zeit grundsätzlich Arbeitszeit dar. Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft stehen der Mitwirkung entgegen, soweit sie die Mitwirkung tatsächlich verunmöglichen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_519/2016 vom 30. Januar 2017, E. 4.2.4.).</p>
³ Gegen Angestellte, denen eine Pflichtverletzung vorgeworfen wird, dürfen Beweismittel nur verwendet werden, wenn ihnen deren wesentlicher Inhalt eröffnet	<p>Bei denjenigen Personen, für die § 55a PG weder direkt noch kraft Verweises in entsprechenden Spezialgesetzen anwendbar ist, erfolgt die Mitwirkung freiwillig. Sie können die Mitwirkung unabhängig davon, ob sie sich im Hinblick auf ein anderes Verfahren selber belasten würden, verweigern.</p> <p>Angestellten, denen ein Vorwurf der Verletzung einer Dienstpflcht gemacht wird, muss das rechtliche Gehör gewährt werden, andernfalls das Beweismittel nicht verwendet werden darf.</p>



Vorentwurf	Erläuterungen
wurde und sie Gelegenheit erhielten, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.	
<i>Verfahrenskoordination</i>	
§ 5. Wird parallel zur Administrativuntersuchung ein Strafverfahren geführt, sind die Verfahren von der Einleitungsbehörde und der Oberstaatsanwaltschaft so weit erforderlich zu koordinieren.	Die Administrativuntersuchung wird grundsätzlich unabhängig von der Strafuntersuchung geführt. Wird parallel zur Administrativuntersuchung ein Strafverfahren geführt, sind die beiden Verfahren unter Bezug der Oberstaatsanwaltschaft zu koordinieren. Zu koordinieren sind neben den nächsten Schritten in den einzelnen Verfahren (z. B. den Bezug von Akten und Personendaten, Befragungen usw.) insbesondere auch die Kommunikation und die Information nach Innen und Aussen sowie allfällige Akteneinsichtsgesuche der Einleitungsbehörde, die ohne Verzug zu bearbeiten sind. Die Kompetenz zur Verfahrenskoordination mit der Oberstaatsanwaltschaft kann von der Einleitungsbehörde nicht an die Untersuchungsleiter/innen übertragen werden.
<i>Ergebnisse und Abschluss</i>	
§ 6. ¹ Nach Durchführung der Administrativuntersuchung geben die Untersuchungsleiterinnen und Untersuchungsleiter der Einleitungsbehörde die Untersuchungsakten sowie einen Schlussbericht ab.	Am Ende einer Administrativuntersuchung liefern die Untersuchungsleiter/innen der Einleitungsbehörde sämtliche Untersuchungsunterlagen sowie einen Schlussbericht ab. Der Schlussbericht äussert sich insbesondere zum Ablauf sowie den Ergebnissen der Administrativuntersuchung. Mit der im Schlussbericht enthaltenen Sachverhaltsfeststellung hat die Administrativuntersuchung i.d.R. ihren Zweck erfüllt. Der Schlussbericht wird den unmittelbar betroffenen Personen zur Kenntnisnahme zugestellt. Das Ergreifen der notwendigen Massnahmen ist anschliessende Folge der Administrativuntersuchung aber nicht mehr deren Gegenstand. Über die Folgen einer Administrativuntersuchung entscheidet die Einleitungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen. Die Möglichkeiten erstrecken sich dabei von der blossen Kenntnisnahme des Schlussberichtes bis hin zur Einleitung weiterer Verfahren, von Änderungsprozessen und Reorganisationen. Werden aufgrund der Ergebnisse einer Administrativuntersuchung andere Verfahren, etwa ein personalrechtliches Verfahren oder eine Strafuntersuchung eingeleitet, richten sich diese nach den jeweiligen Verfahrensvorschriften. Ob, wann und wie gegebenenfalls eine darüberhinausgehende Information – etwa an die Öffentlichkeit – erforderlich ist, entscheidet die Einleitungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Grundsätze des IDG.



Vorentwurf	Erläuterungen
<p>² Die Einleitungsbehörde informiert die unmittelbar betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten über den Abschluss der Administrativuntersuchung.</p>	<p>Die Einleitungsbehörde informiert die unmittelbar betroffenen Personen und Verwaltungseinheiten über den Abschluss der Administrativuntersuchung. Beim Abschluss einer Administrativuntersuchung handelt es sich wiederum um einen Realakt, entsprechend wird er nicht verfügt.</p>
<p><i>Übergangsbestimmung</i></p>	
<p>§ 7. Diese Verordnung gilt für Administrativuntersuchungen, die ab Inkrafttreten eingeleitet werden.</p>	<p>Mit der Übergangsbestimmung wird klargestellt, dass die mit Inkraftsetzung dieser Verordnung bereits eingeleiteten Administrativuntersuchungen nicht von den neuen Bestimmungen tangiert werden. Eine Administrativuntersuchung gilt zum Zeitpunkt der Anordnung zur Durchführung einer Administrativuntersuchung als eingeleitet.</p>