

Rechtsschutz und Verfahren

VerwR! Verwaltungsrecht aktuell: Administrativuntersuchungen

Felix Uhlmann

Zürich, 18. November 2021



**Universität
Zürich^{UZH}**

Einleitung



Félix Vallotton, *La mare (Honfleur)*, 1909



Übersicht

Inhalt

1. Einleitung
2. Anwendbares Verfahrensrecht
3. Verfahrensrecht und Realakte
4. Einzelfragen (Delegationen, Einschränkungen und Verwertbarkeit, Mitwirkungspflicht, Verfahrenskoordination)
5. Schlusswort



Im Administrativverfahren gilt das VRG ...

VGer. ZH, VB.2012.808 vom 29. Mai 2013, E. 2.3

"Im Kanton Zürich ist die Administrativuntersuchung gesetzlich nur rudimentär geregelt [...] Da spezielle Regeln für Administrativuntersuchungen fehlen, kommen die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechtspflegegesetzes zur Anwendung [...] Überdies sind nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bei Administrativuntersuchungen verfassungsrechtliche Prinzipien wie insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV oder das Verhältnismässigkeitsgebot gemäss Art. 5 Abs. 2 BV zu beachten [...]"



... aber wann ist man Partei?

VGer. ZH, VB.2012.808 vom 29. Mai 2013, E. 3.4

"Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner kommt in der vorliegenden Administrativuntersuchung keine Parteistellung zu. RA B hat im Rahmen ihrer Abklärungen keine Rechte oder Pflichten der Beschwerdegegnerschaft in verbindlicher Weise begründet, geändert oder aufgehoben; insbesondere ist ihr Untersuchungsbericht vom 20. April 2012 nicht als eine an die Beschwerdegegnerschaft als Adressatin gerichtete Verfügung zu qualifizieren. [...] Schadenersatzansprüche bilden nicht Gegenstand der vorliegenden Administrativuntersuchung oder sonst eines Verfahrens. Auch die angeblich drohenden Strafverfahren vermitteln der Beschwerdegegnerschaft nicht das erforderliche Rechtsschutzinteresse."



Regelung im Bund (VwVG)

Art. 27g Durchführung

¹ Zur Feststellung des Sachverhaltes bedient sich das Untersuchungsorgan der Beweismittel nach Artikel 12 VwVG⁸⁹. In der Administrativuntersuchung findet jedoch keine Zeugeneinvernahme statt.

[...]

⁴ Die in die Administrativuntersuchung **einbezogenen Behörden und Personen** haben Gelegenheit, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen (Art. 26–28 VwVG).

⁵ Sie haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29–33 VwVG).

Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen Personen (offener: Kt. Zürich). Aber alle wesentlichen Verfahrensbestimmungen sollen Anwendung finden.

Es gibt keine Parteien (Art. 6 VwVG), sondern "**Betroffene**". Deren Akteneinsichtsrecht beschränkt sich auf ihre Betroffenheit.



Eröffnung und Abschluss sind Realakte ...

VGer. ZH, VB.2014.663 vom 29. Januar 2015, E. 2.2.1

"Soweit sich der Beschwerdeführer gegen die eigentliche Eröffnung des Disziplinarverfahrens wehrt, fehlt es bereits am notwendigen Anfechtungsobjekt. Gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 VRG bildet Anfechtungsobjekt des Beschwerdeverfahrens eine Anordnung. Entsprechend dem bundesrechtlichen Verfügungsbegriff setzt dies im Wesentlichen voraus, dass ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis für die Beteiligten verbindlich und erzwingbar festgelegt wird. Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens wie etwa eines Disziplinarverfahrens oder einer Administrativuntersuchung stellt nach der Praxis keine solche Anordnung dar [...]"



... und es besteht Rechtsschutz ...

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung I

Postfach
CH-9023 St. Gallen
Telefon +41 (0)58 465 25 02
Fax +41 (0)58 465 29 80
www.bundesverwaltungsgericht.ch

Geschäfts-Nr. A-6908/2017
gri/zum

4.3.4.4 Die Durchführung der Administrativuntersuchung sowie der Schlussbericht des Untersuchungsorgans, zu welchem vorliegend Zugang verlangt wird, stellen sodann Realakte im Sinne von Art. 25a VwVG dar (vgl. Urteil des BVerger A-6805/2009 vom 9. September 2010 E. 2.3, Urteil des BGer 2C_786/2010 vom 19. Januar 2011 E. 2.2.1). Entsprechend besteht gestützt auf Art. 25a VwVG die Möglichkeit, den Erlass einer anfechtbaren Verfügung über die Rechtmässigkeit des Untersuchungsberichts als Realakt zu verlangen (vgl. BGE 136 V 156 E. 4.2).

**Zwischenentscheid
vom 14. Mai 2018**

Gegen die Veröffentlichung eines Untersuchungsberichts dürfte regelmässig ein schutzwürdiges Interesse nach Art. 25a VwVG und § 10c VRG bestehen.



... aber wann und wie wird dieser wirksam?

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal amministrativ federal



Abteilung I

A-6908/2017

Urteil vom 27. August 2019

5.7.7 Insgesamt spricht sich die Lehre demnach mehr oder weniger übereinstimmend dafür aus, dass den von einer Administrativuntersuchung betroffenen Personen gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV ein Anspruch auf rechtliches Gehör während der Untersuchung zukommt.



**Universität
Zürich** UZH

... aber wann und wie wird dieser wirksam?

5.10 In Anbetracht der Intensität seiner Betroffenheit, der Auswirkungen auf seine Rechtsstellung und des Umstandes, dass ihm die Möglichkeit der nachträglichen Ausübung des rechtlichen Gehörs nur einen beschränkten Rechtsschutz bietet, ist dem Beschwerdeführer zur wirksamen Ausübung seines verfassungsmässigen Gehörsanspruchs nach Art. 29 Abs. 2 BV in Übereinstimmung mit der Lehre im Administrativuntersuchungsverfahren ein Anspruch auf rechtliches Gehör in gleicher Weise zu-zuerkennen wie in einem Verwaltungsverfahren, welches mittels Verfügung abgeschlossen wird.

Wo sind die Grenzen des Rechtsschutzes? Welche "Zwischenrealakte" (vergleichbar mit Zwischenverfügungen sind anfechtbar (etwa Ausstandsbegehren nach Eröffnung)? Wie sind Fragen des vorsorglichen Rechtsschutzes zu beurteilen?



Zusammenfassung und Abgrenzungen

| | Formlose Untersuchung | Administrativ-untersuchung | Disziplinar-untersuchung* |
|-----------------|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Stossrichtung | Offen | Sachverhaltsklärung ** | Verfahren gegen eine Person |
| Einleitung | formlos | Eröffnung | Eröffnung |
| Verfahrensrecht | formlos | VRG, aber ... | VRG und PG |
| Abschluss | Realakte / intern | Realakt, aber ... | Verfügung |

* bzw. personalrechtliche Verfahren nach Art. 28 ff. PG

** AU ZH kann gegen Personen gerichtet sein.



Einzelfragen: Delegation?

Gesetz über die Administrativuntersuchung

§ 44 a.

² Sie können die Einleitung der Administrativuntersuchung an eine unterstellte Verwaltungseinheit delegieren.

- Also nicht an Dritte?
- Und weshalb nur die "Einleitung"



Einzelfragen: Alle Verfahrensrechte?

VGer. ZH, VB.2012.808 vom 29. Mai 2013, E. 2.3

Nochmals: "Überdies sind nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts bei Administrativuntersuchungen verfassungsrechtliche Prinzipien wie insbesondere der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV oder **das Verhältnismässigkeitsgebot gemäss Art. 5 Abs. 2 BV** zu beachten [...]"

Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018

5479

**Gesetz
über die Administrativuntersuchung**

(vom



**Universität
Zürich** UZH

Als Administrativuntersuchung wird in der Regel ein verwaltungsinternes, aufsichtsrechtliches Verfahren bezeichnet, mit dem ein Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung vertieft abgeklärt wird.

Einzelfragen: Verwertbarkeit?

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal amministrativ federal



Abteilung I
A-6805/2009
{T 0/2}

Rechtliches Gehör:
Vereinfachungen müssen möglich sein –
das hat aber seinen juristischen Preis.

Urteil vom 9. September 2010

Soweit aber die Ergebnisse der Untersuchung unter Wahrung der Verfahrensgrundsätze des VwVG zustande gekommen sind, können sie Grundlagen für spätere Verfahren, insbesondere Verwaltungs- und Disziplinarverfahren bilden, welche ihrerseits die Festlegung von Rechten und Pflichten zum Ziel haben



Einzelfragen: Mitwirkungspflicht

Mitwirkungs-
pflicht

§ 55 a. Die in eine Administrativuntersuchung einbezogenen Angestellten sind verpflichtet, an der Abklärung des Sachverhalts persönlich mitzuwirken. Die Mitwirkungspflicht entfällt, wenn sie sich dadurch strafrechtlich belasten würden.

Spezifisch für Administrativuntersuchungen oder allgemeines Verfahrensrecht?



Einzelfragen: Verfahrenskoordination

VwVG

Art. 27b Parallel laufende Verfahren

- ¹ Eine Administrativuntersuchung darf weder Strafuntersuchungen noch Untersuchungen der parlamentarischen Aufsichtsorgane behindern.
- ² Ist ein Verfahrenskonflikt absehbar, so sistiert die anordnende Stelle die Administrativuntersuchung oder bricht sie ab.

Aber dürfen Strafverfahren Administrativuntersuchungen behindern?
Regelung Zürich (gegenseitige Information in § 44a Abs. 3 lit. b OG und § 55b OG)?



Schlusswort



Félix Vallotton, *Trégastel* 1917

