

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 30. September 2009

### **1580. Koordination von Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen**

#### **1. Ausgangslage und Problemstellung**

1.1. Wird ein Strafverfahren gegen eine kantonale Angestellte oder einen kantonalen Angestellten wegen Unregelmässigkeiten in der Amtsführung eröffnet, so stellt sich regelmässig die Frage nach Administrativmassnahmen bzw. nach der Durchführung einer Administrativuntersuchung. Straf- und Administrativverfahren können sich gegenseitig beeinflussen oder sogar in die Quere kommen.

Je nachdem kann es sein, dass zuerst das Strafverfahren eröffnet wird (z. B. auf Anzeige hin) oder dass sich erst in Zusammenhang mit einer Administrativuntersuchung der Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten ergibt. Hier stellen sich Fragen zur Koordination der beiden Verfahren und zur Kommunikation nach innen und aussen.

Wird ein Strafverfahren gegen eine Angestellte oder einen Angestellten eröffnet, das keinen direkten Zusammenhang mit ihrer bzw. seiner Amtsführung hat, kann gleichwohl die Notwendigkeit entstehen, die betreffende Person in ihren Funktionen gestützt auf § 29 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) ganz oder teilweise einzustellen. Hier besteht ebenfalls Koordinationsbedarf wie im Fall von fehlbarem Verhalten in Zusammenhang mit der Amtstätigkeit.

1.2. Ende 2006 wurde eine entsprechende Vorlage der Oberstaatsanwaltschaft mit Empfehlungen zur Koordination der Verfahren in Vernehmlassung gegeben. Das Vernehmlassungsergebnis kann dahingehend zusammengefasst werden, dass die Empfehlungen grundsätzlich begrüsst werden. Um den Anliegen zur Präzisierung der Handlungsanweisungen sowie der Koordination der Kommunikation Rechnung zu tragen, wurden weitere Gespräche geführt. Im Rahmen dieser Gespräche wurde angeregt, eine Regelung der heute nach allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien durchgeführten Administrativuntersuchungen in Auftrag zu geben. Die überarbeitete Vorlage berücksichtigt diese Anliegen.

## **2. Rechtliches**

### **2.1. Beratung durch Oberstaatsanwaltschaft und Personalamt**

Ergibt sich gegen eine kantonale Angestellte oder einen kantonalen Angestellten ein konkreter Anfangsverdacht, besteht grundsätzlich eine Anzeigepflicht gemäss §21 der Strafprozessordnung (StPO). Hat die untersuchungsführende Amtsstelle schon vor Vorliegen eines zu einer Strafanzeige führenden Anfangsverdacht Fragen zur strafrechtlichen Relevanz und zum weiteren Vorgehen, kann sie sich von der Oberstaatsanwaltschaft beraten lassen. Für Fragen zu personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen steht die Rechtsabteilung des Personalamtes zur Verfügung.

Die Strafanzeige ist an die Oberstaatsanwaltschaft zu richten. Die Oberstaatsanwaltschaft überweist die Strafanzeige an die zuständige Staatsanwaltschaft, allenfalls zur weiteren Veranlassung gemäss §22 StPO. Hierzu kann beispielsweise gehören, dass zuerst weitere Ermittlungen vorzunehmen sind.

### **2.2. Koordination zwischen Strafuntersuchung, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativverfahren**

Wird gegen eine kantonale Angestellte bzw. einen kantonalen Angestellten ein strafrechtliches Verfahren geführt, werden personalrechtliche Massnahmen in Betracht gezogen oder wird ein Administrativverfahren eingeleitet, ist vorab die Koordination und Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden sicherzustellen. Die Oberstaatsanwaltschaft und die zuständige Direktion bezeichnen je eine Ansprechperson, welche die Strafuntersuchung, die personalrechtlichen Massnahmen und das Administrativverfahren koordinieren. Soweit nötig sprechen sie die entsprechenden Verfahrensschritte (wie z. B. die Edition von Akten, die Angabe von Personendaten usw.) und insbesondere die Kommunikation nach innen und aussen – unter Einbezug ihrer Vorgesetzten – ab. Für die Herausgabe von Informationen und Akten erlässt die Staatsanwaltschaft grundsätzlich eine Editionsverfügung im Sinne von § 103 Abs. 1 StPO, damit eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Datenbekanntgabe vorliegt. Soweit für die Klärung des Sachverhalts erforderlich, entbindet die zuständige Stelle die Mitarbeitenden vom Amtsgeheimnis. Die zuständige Direktion oder das zuständige Amt entscheidet, ob eine Administrativuntersuchung durchzuführen und wie deren zeitlicher Ablauf im Verhältnis zum Strafverfahren zu gestalten sei. Die zuständige Staatsanwaltschaft führt die Strafuntersuchung und steht der betroffenen Direktion bzw. Amtsstelle für die Administrativuntersuchung beratend zur Verfügung. Nur im Ausnahmefall und in Absprache mit der Oberstaatsanwaltschaft übernimmt die Strafverfolgungsbehörde selbst auch die Durchführung einer Administrativuntersuchung.

Werden umgehend personalrechtliche Massnahmen wie z.B. eine fristlose Entlassung, die Einstellung im Amt oder eine Versetzung notwendig, ist vor der Kommunikation eine Interessenabwägung vorzunehmen. Neben der Wahrung der Grundrechte der oder des Betroffenen, namentlich der Wahrung des rechtlichen Gehörs und dem Persönlichkeitsschutz, sind dem öffentlichen Interesse an einer transparenten und zeitgerechten Information und dem Untersuchungsgeheimnis Rechnung zu tragen.

Die Kommunikation der personalrechtlichen Massnahmen ist über die Ansprechpersonen der betroffenen Direktion mit der Ansprechperson der Oberstaatsanwaltschaft zu koordinieren. Die Kommunikation der personalrechtlichen Massnahmen erfolgt durch die betroffene Direktion oder das betroffene Amt nach Rücksprache mit der Ansprechperson der Oberstaatsanwaltschaft.

### *2.3. Meldepflicht der Strafverfolgungsbehörde*

Gemäss §34 StPO ist es den Beamten und Angestellten untersagt, aus den Akten einer schwebenden Untersuchung Mitteilungen an Dritte zu machen. Vorbehalten bleiben Fälle, in denen solche Mitteilungen für den Zweck der Untersuchung förderlich sind oder wo überwiegende öffentliche Interessen eine Aufklärung gebieten. Meldepflichten der Strafverfolgungsbehörden finden sich in verschiedenen kantonalen Erlassen und sind in den Weisungen für die Untersuchungsführung der Oberstaatsanwaltschaft unter Ziff. 34.10 bis 34.12 zusammengefasst.

Es gilt zu berücksichtigen, dass die Strafverfolgungsbehörde auch aus verfahrenstaktischen Gründen gegenüber der Aufsichtsinstanz allenfalls nicht alles umgehend offenlegen kann.

Einschränkungen bezüglich Meldepflichten ergeben sich weiter aus dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) und dem Recht auf Persönlichkeitsschutz. Gemäss §17 Abs. 2 IDG darf die Strafverfolgungsbehörde über das Fehlverhalten einer Angestellten oder eines Angestellten deren oder dessen Aufsichtsinstanz auf deren Verlangen informieren, wenn die Kenntnisnahme zur Wahrnehmung der Aufsichtspflichten gegenüber der fehlbaren Person notwendig ist. Es muss sich dabei um ein Fehlverhalten handeln, das die Weiterbeschäftigung der betroffenen Person infrage stellt oder allenfalls andere Massnahmen (Versetzung usw.) nötig macht.

Allenfalls geht es auch darum, dass das öffentliche Ansehen des Staates und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung gefährdet sind. Hier gilt es schwierige Interessenabwägungen im Einzelfall nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip vorzunehmen. Die Interessenabwägung, ob eine Meldung zu erfolgen hat, muss auch vorgenommen werden, wenn die Strafverfolgungsbehörde zwar nicht strafrechtliches, aber

personalrechtlich unkorrektes Verhalten feststellt, dem die Aufsichtsinstanz allenfalls mit aufsichtsrechtlichen Massnahmen begegnen muss. Dies gilt sogar dann, wenn es zu einer Einstellung des Strafverfahrens kommen muss. Allerdings werden in solchen Fällen besonders hohe Anforderungen an das öffentliche Interesse in Bezug auf eine entsprechende Meldung verlangt werden müssen.

Da die betroffene Person durch die Meldung an ihre vorgesetzte Behörde unmittelbar in ihren Persönlichkeitsrechten berührt wird, erlässt die Staatsanwaltschaft in Fällen, in denen die Meldepflicht im Rahmen einer Interessenabwägung und ohne spezialgesetzliche Grundlage bejaht wird, eine begründete rekursfähige Verfügung.

Im Rahmen einer Strafuntersuchung kann ersichtlich werden, dass allgemein vorbeugende Massnahmen auf dem Wege der Gesetzgebung oder der Verwaltung nötig oder wünschbar sind. Diesfalls hat die zuständige Staatsanwältin oder der zuständige Staatsanwalt nach § 41 StPO vorzugehen und dem Regierungsrat auf dem Dienstweg über ihre bzw. seine Wahrnehmungen und Einschätzungen Bericht zu erstatten.

### **3. Regelung der Administrativuntersuchung**

Im Kanton Zürich ist – anders als auf Bundesebene – die Administrativuntersuchung bis heute nicht geregelt. Die Koordination zwischen dem gesetzlich geregelten Strafprozess und der sich auf allgemeine rechtsstaatliche Prinzipien stützenden Administrativuntersuchung ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung erscheint es daher als angezeigt, ein entsprechendes Rechtsetzungsprojekt in Auftrag zu geben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
sowie der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird folgende Weisung über die Koordination der Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen erlassen:

#### **1. Ausgangslage**

Wird ein Strafverfahren gegen eine kantonale Angestellte oder einen kantonalen Angestellten wegen Unregelmässigkeiten in der Amtsführung eröffnet, stellt sich regelmässig die Frage nach Administrativmassnahmen bzw. nach der Durchführung einer Administrativuntersuchung. Straf- und Administrativverfahren können sich gegenseitig beeinflussen oder sogar in die Quere kommen.

Es kann sein, dass zuerst das Strafverfahren eröffnet wird (z. B. auf Anzeige hin) oder dass sich erst in Zusammenhang mit einer Administrativuntersuchung der Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten ergibt. In beiden Fällen stellen sich Fragen betreffend Koordination der Verfahren sowie Kommunikation nach innen und aussen.

## **2. Regelungsgegenstand**

Die vorliegende Weisung regelt die Koordination von Strafverfahren, personalrechtlichen Massnahmen und Administrativuntersuchungen gegen Angestellte der kantonalen Verwaltung.

## **3. Beratung und Anzeigeerstattung**

a. Will eine Amtsstelle zur Klärung möglichen Fehlverhaltens von Angestellten eine Administrativuntersuchung durchführen und hat sie Fragen zur möglichen strafrechtlichen Relevanz des Sachverhalts oder zum weiteren Vorgehen, kann sie sich – unabhängig von der Erstattung einer Strafanzeige – von der Oberstaatsanwaltschaft beraten lassen. Das Personalamt berät in personalrechtlichen Belangen. Die Amtsstelle setzt sich hinsichtlich des weiteren Vorgehens mit ihrer Direktion ins Einvernehmen.

b. Ergibt sich im Rahmen der Administrativuntersuchung oder aufgrund sonstiger Wahrnehmungen ein Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten einer oder eines kantonalen Angestellten, erstattet das zuständige Organ gemäss §21 der Strafprozessordnung Strafanzeige. Die Strafanzeige ist an die Oberstaatsanwaltschaft zu richten. Diese veranlasst die weiteren Schritte.

## **4. Koordination über die Ansprechpersonen**

Werden zu einem Sachverhalt eine Administrativ- und eine Strafuntersuchung geführt, und stehen personalrechtliche Massnahmen in Aussicht, bezeichnen die zuständige Direktion und die Oberstaatsanwaltschaft je eine Ansprechperson. Diese koordinieren die nächsten Schritte in ihren Verfahren (z. B. den Beizug von Akten und Personendaten, Befragungen usw.) und die Kommunikation nach innen und aussen. Sie informieren ihre jeweiligen Vorgesetzten über die getroffenen Absprachen.

## **5. Interessenabwägung bei der Information der Öffentlichkeit**

Auf der einen Seite sind die Grundrechte der oder des Betroffenen, namentlich die Wahrung des rechtlichen Gehörs und der Persönlichkeitsschutz, zu beachten, auf der anderen Seite ist dem öffentlichen Interesse an einer transparenten und zeitgerechten Information sowie dem Untersuchungsgeheimnis Rechnung zu tragen.

## **6. Verhältnis Strafverfahren – Administrativuntersuchung**

a. Die Administrativuntersuchung wird grundsätzlich unabhängig von der Strafuntersuchung geführt und kann bis zum Abschluss des Strafverfahrens sistiert werden.

b. Mit der Durchführung einer Administrativuntersuchung können Angehörige der Aufsichtsbehörden oder unabhängige Drittpersonen beauftragt werden. Die oder der für das Strafverfahren zuständige Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt ist nur im Ausnahmefall und in Absprache mit der Oberstaatsanwaltschaft mit der Durchführung der Administrativuntersuchung zu betrauen.

## **7. Information des Arbeitgebers und personalrechtliche Massnahmen**

a. Die Staatsanwaltschaft informiert die zuständige Direktion des Regierungsrates

aa. in Fällen mit gesetzlicher Meldepflicht,

bb. auf Verlangen der betroffenen Aufsichtsbehörde, wenn die Kenntnisnahme zur Wahrnehmung der Aufsichtspflichten gegenüber der fehlbaren Person notwendig ist (§ 17 Abs. 2 Gesetz über die Information und den Datenschutz), sofern das öffentliche Ansehen des Staates sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung gefährdet sind. Hierbei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Die Staatsanwaltschaft gewichtet dabei einerseits die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen und andererseits das öffentliche Interesse am Ansehen des Staates und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung. Sie nimmt diese Abwägung auch dann vor, wenn das Strafverfahren einzustellen ist. Bejaht die Staatsanwaltschaft im Einzelfall eine Meldepflicht, erlässt sie hierüber einen begründeten rekursfähigen Entscheid.

b. Die zuständige Anstellungs- oder Aufsichtsbehörde entscheidet gemäss § 29 des Personalgesetzes über die vorläufige Einstellung der betroffenen Personen im Amt und stellt den Einbezug der vorgesetzten Direktion sowie die Information der Ansprechperson sicher.

## **8. Anregung von vorbeugenden Massnahmen**

Hat die Strafuntersuchung die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit allgemein vorbeugender Massnahmen auf dem Wege der Gesetzgebung oder der Verwaltung ergeben, erstattet die zuständige Staatsanwältin oder der zuständige Staatsanwalt gemäss § 41 der Strafprozessordnung auf dem Dienstweg Bericht an den Regierungsrat. Sie oder er kann auch von der zuständigen Direktion im Einvernehmen mit der Direktion der Justiz und des Innern mit der entsprechenden Berichterstattung beauftragt werden.

II. Diese Weisung tritt am 1. November 2009 in Kraft.

III. Die Finanzdirektion wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Direktion der Justiz und des Innern eine gesetzliche Regelung der Administrativuntersuchung vorzubereiten und Antrag zu stellen.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**