

Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018

5479

Gesetz über die Administrativuntersuchung

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 11. Juli 2018,

beschliesst:

I. Das Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 44:

D. Administrativuntersuchung

§ 44 a. ¹ Die Direktionen und die Staatskanzlei können eine Administrativuntersuchung einleiten, wenn in ihrem Zuständigkeitsbereich

- a. erhebliche Mängel vorliegen oder schwerwiegende Pflichtverletzungen begangen wurden,
- b. ein entsprechender Verdacht besteht.

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

³ Wer eine Administrativuntersuchung führt, ist berechtigt,

- a. die für die Sicherstellung des Untersuchungszwecks erforderlichen Daten, einschliesslich Personendaten und besonderer Personendaten, zu bearbeiten und
- b. diese Daten an Behörden, die mit der Administrativuntersuchung zusammenhängende straf- und verwaltungsrechtliche Verfahren führen, weiterzuleiten.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Titel «D. Bezirksverwaltung» wird zu Titel «E. Bezirksverwaltung».

II. Das Personalgesetz vom 27. September 1998 wird wie folgt geändert:

Titel nach § 55:

IV. Administrativuntersuchung

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.

Mitteilungs-
pflichten der
Strafbehörden

§ 55 b. ¹ Strafverfolgungsbehörden teilen den Behörden gemäss § 4 die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen Angestellte mit, wenn diese verdächtigt werden, ein Verbrechen oder Vergehen verübt zu haben,

- a. bei Ausübung ihrer Tätigkeit,
- b. mit dem der Kanton geschädigt werden kann,
- c. das mit ihrer Tätigkeit nicht vereinbar erscheint.

² Strafverfolgungsbehörden und Gerichte stellen den Behörden den rechtskräftigen Entscheid zu.

Titel «IV. Schlussbestimmungen» wird zu Titel «V. Schlussbestimmungen».

III. Das Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

§ 1. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ §§ 24, 24 a, 24 b und 24 c gelten auch für weitere Lehrpersonen, die eine Lehrtätigkeit im Rahmen der Volksschulgesetzgebung ausüben.

⁴ §§ 24 a, 24 b und 24 c gelten für alle Lehrpersonen mit einem Lehrdiplom, das zu einer Lehrtätigkeit im Rahmen der Volksschulgesetzgebung berechtigt.

Mitteilungs-
pflichten

§ 11 a. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Ist eine Mitteilung nach Abs. 1 oder nach § 55 b des Personalgesetzes erfolgt, hat die Direktion Anspruch auf Akteneinsicht.

§ 24 b. Abs. 1–5 unverändert.
Abs. 6 wird aufgehoben.

Entzug des
Lehrdiploms

§ 24 c. Während einer Administrativuntersuchung trifft die für das Bildungswesen zuständige Direktion die im Interesse der Schule notwendigen vorsorglichen Massnahmen.

Massnahmen
während einer
Administrativ-
untersuchung

IV. Das Mittelschulgesetz vom 13. Juni 1999 wird wie folgt geändert:

§ 4 d. ¹ Die Mitteilung gemäss § 55 b des Personalgesetzes vom 27. September 1998 machen die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zusätzlich gegenüber der für das Bildungswesen zuständigen Direktion.

Mitteilungs-
pflichten von
Strafverfol-
gungsbehörden
und Gerichten
a. kantonale
Mittelschulen

² Sie teilen der Direktion die Anordnung von Untersuchungshaft mit.

³ Ist eine Mitteilung nach Abs. 1 erfolgt, hat die Direktion Anspruch auf Akteneinsicht.

§ 4 e. ¹ Wird Lehrpersonen an nichtstaatlichen Mittelschulen, die über eine Bewilligung gemäss § 35 verfügen oder deren Ausbildungsabschlüsse gemäss § 36 anerkannt wurden, ein Verbrechen oder Vergehen vorgeworfen, bei dem eine Auswirkung auf die Schule nicht ausgeschlossen werden kann, bestehen folgende Mitteilungspflichten gegenüber der für das Bildungswesen zuständigen Direktion:

b. nicht-
staatliche
Mittelschulen

- a. Die Mittelschule teilt die Eröffnung und den Abschluss von Strafuntersuchungen, die Anordnung von Untersuchungshaft sowie Strafurteile mit.
- b. Die Strafverfolgungsbehörden teilen die Eröffnung und den Abschluss von Strafuntersuchungen mit.
- c. Die Gerichte teilen die Anordnung von Untersuchungshaft und die rechtskräftigen Strafurteile mit.

² Ist eine Mitteilung nach Abs. 1 erfolgt, hat die Direktion Anspruch auf Akteneinsicht.

§ 4 f. Die für das Bildungswesen zuständige Direktion prüft nach einer Mitteilung gemäss §§ 4 d oder 4 e die Notwendigkeit der Anordnung personalrechtlicher Massnahmen und teilt das Ergebnis ihrer Prüfung der Schule mit.

Pflichten
der Direktion
bei Strafverfah-
ren gegen
Lehrpersonen

§ 11 b. Wird eine Administrativuntersuchung durchgeführt, kann die für das Bildungswesen zuständige Direktion vorsorgliche Massnahmen anordnen.

Vorsorgliche
Massnahmen
der Direktion

Entzug des
Lehrdiploms

§ 38 a. Abs. 1 unverändert.

² Wird eine Administrativuntersuchung durchgeführt, sind die entsprechenden kantonalen Vorschriften sinngemäss anwendbar.

V. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14. Januar 2008 wird wie folgt geändert:

Administrativ-
untersuchung

§ 14 b. Wird eine Administrativuntersuchung durchgeführt, kann die Direktion bei kantonal angestellten Lehrpersonen vorsorgliche Massnahmen anordnen.

Mitteilungs-
pflichten von
Strafverfol-
gungsbehörden
und Gerichten
a. kantonale
Ausbildungs-
stätten

§ 21 a. ¹ Die Mitteilung gemäss § 55 b des Personalgesetzes vom 27. September 1998 machen die Strafverfolgungsbehörden und Gerichte zusätzlich gegenüber der für das Bildungswesen zuständigen Direktion.

² Sie teilen der Direktion die Anordnung von Untersuchungshaft mit.

³ Ist eine Mitteilung nach Abs. 1 erfolgt, hat die Direktion Anspruch auf Akteneinsicht.

b. Ausbildungs-
stätten mit
Leistungs-
vereinbarung

§ 21 b. ¹ Wird Lehrpersonen an vom Kanton mittels Leistungsvereinbarung beauftragten nichtkantonalen Ausbildungsstätten ein Verbrechen oder Vergehen vorgeworfen, bei dem eine Auswirkung auf die Ausbildungsstätte nicht ausgeschlossen werden kann, bestehen folgende Mitteilungspflichten gegenüber der Direktion:

- a. Die Ausbildungsstätte teilt die Eröffnung und den Abschluss von Strafuntersuchungen, die Anordnung von Untersuchungshaft sowie Strafurteile mit.
- b. Die Strafverfolgungsbehörden teilen die Eröffnung und den Abschluss von Strafuntersuchungen mit.
- c. Die Gerichte teilen die Anordnung von Untersuchungshaft und die rechtskräftigen Strafurteile mit.

² Die Direktion prüft nach einer Mitteilung gemäss § 21 a oder gemäss Abs. 1 die Notwendigkeit der Anordnung personalrechtlicher Massnahmen und teilt das Ergebnis ihrer Prüfung der Ausbildungsstätte mit.

³ Ist eine Mitteilung nach Abs. 1 erfolgt, hat die Direktion Anspruch auf Akteneinsicht.

VI. Das Gemeindegesetz vom 20. April 2015 wird wie folgt geändert:

§ 53. Abs. 1 unverändert.

² Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen erlassen, sind das kantonale Personalrecht und die kantonalen Bestimmungen über die Administrativuntersuchung sinngemäss anwendbar.

Arbeits-
verhältnis

VII. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Am 1. November 2009 trat die Weisung über die Koordination zwischen Strafverfahren, Verfahren betreffend personalrechtlicher Massnahmen und Administrativuntersuchungen in Kraft (RRB Nr. 1580/2009). Diese Weisung soll nunmehr durch das Gesetz über die Administrativuntersuchung abgelöst werden, um die bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Koordination zwischen dem gesetzlich geregelten Strafprozess und der auf allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien beruhenden Administrativuntersuchung zu beseitigen. Aus diesem Grund wurde im Auftrag des Regierungsrates unter der Leitung der Finanzdirektion eine Projektgruppe, bestehend aus Vertretungen der Direktion der Justiz und des Innern, der Sicherheitsdirektion, der Bildungsdirektion und der Baudirektion, eingesetzt, um die gesetzliche Regelung der Administrativuntersuchung auszuarbeiten.

2. Begriff, Erscheinungsformen und Häufigkeit der Administrativuntersuchungen

Als Administrativuntersuchung wird in der Regel ein verwaltungsinternes, aufsichtsrechtliches Verfahren bezeichnet, mit dem ein Sachverhalt innerhalb eines Bereiches der Verwaltung vertieft abgeklärt wird. Dieses Verfahren ist ein Mittel, um mangelhafte Abläufe, organisatori-

sche Zustände, Zusammenhänge und Verknüpfungen innerhalb einer Verwaltungseinheit zu untersuchen. Administrativuntersuchungen haben zum Ziel, die Funktionsfähigkeit und die Integrität der betreffenden Verwaltungseinheit sicherzustellen oder wiederherzustellen (vgl. dazu auch RRB Nr. 1416/2002 und den Entscheid des Verwaltungsgerichts PB 2010.00012 vom 21. Juli 2010, E. 8.2). Von den formlosen Abklärungen im Rahmen der Dienstaufsicht unterscheidet sich die Administrativuntersuchung auch 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. Künftig wird eine Administrativuntersuchung auch durch ihr besonderes, formalisiertes Verfahren von der einfachen Dienstaufsicht unterschieden werden können. Abzugrenzen sind Administrativuntersuchungen auch gegenüber der verwaltungsexternen parlamentarischen Oberaufsicht im Sinne der §§ 34a ff. des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1). Im Rahmen der Oberaufsicht überwacht der Kantonsrat die Haushalts- und Geschäftsführung des Regierungsrates und der staatlichen Verwaltung sowie der Organe der Rechtspflege. In Ausübung der Oberaufsicht können keine Verfügungen aufgehoben oder geändert werden. Bei Vorkommnissen von grosser Tragweite kann der Kantonsrat im Zuständigkeitsbereich seiner Oberaufsicht Parlamentarische Untersuchungskommissionen (PUK) einsetzen. Die Einsetzung einer PUK hindert die Durchführung anderer rechtlich geordneter Verfahren nicht, soweit die Arbeit der PUK dadurch nicht erschwert oder verunmöglicht wird (vgl. § 34g Abs. 4 KRG).

Im Personalrecht des Kantons Zürich wurden das Disziplinarverfahren und die Disziplinarstrafen abgeschafft. Eine Administrativuntersuchung kann deshalb auch dann angeordnet werden, wenn gegen eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter 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. Dies im Gegensatz zur bundesrechtlichen Regelung, bei der für die Untersuchung gegen Personen eine Disziplinaruntersuchung einzuleiten ist, während sich die Administrativuntersuchung nicht gegen bestimmte Personen richtet, sondern einzig der Abklärung dient, ob ein Sachverhalt vorliegt, der ein Einschreiten von Amtes wegen notwendig macht (vgl. Art. 27a Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [SR 172.010.1] und Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB 2004 Nr. 69.54, E. 3c). Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die Durchführung einer Administrativuntersuchung die Anordnung vorsorglicher personalrechtlicher Massnahmen im Sinne von § 29 des Personalgesetzes (PG; LS 177.10) nicht ausschliesst.

Die Häufigkeit und die Erscheinungsformen von Administrativuntersuchungen innerhalb der einzelnen Direktionen des Regierungsrates unterscheiden sich stark, wie eine entsprechende Erhebung durch die Projektgruppe ergeben hat. Dies hängt vor allem mit der grossen Heterogenität der jeweiligen von den einzelnen Direktionen wahrzunehmenden Aufgaben zusammen. Konkret wurden laut Rückmeldung aus den sieben Direktionen in den Jahren 2007–2012 insgesamt 147 Administrativuntersuchungen durchgeführt. Davon standen 134 im Zusammenhang mit dem Verhalten von bestimmten Personen. In der Bildungsdirektion wurden mittels Administrativuntersuchungen vor allem Sachverhalte im Zusammenhang mit dem Verhalten von Lehrpersonen untersucht, denen oftmals Strafverfahren betreffend die sexuelle Integrität von Kindern und Abhängigen samt Kinderpornografie sowie erhebliche Verletzungen der Berufspflichten oder der Standesregeln des Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz zugrunde lagen. In der Sicherheitsdirektion betrafen die durchgeführten Administrativuntersuchungen vor allem das Verhalten von Angehörigen der Kantonspolizei und allenfalls damit verbundene Verletzungen von Dienstvorschriften. In den übrigen Direktionen standen demgegenüber Administrativuntersuchungen betreffend Zustände oder Abläufe in einer konkreten Verwaltungseinheit im Vordergrund.

3. Häufigste Problemstellungen bei der Durchführung einer Administrativuntersuchung

Neben den grundsätzlichen, durch das Regelungsvakuum verursachten Rechtsunsicherheiten zeigen sich die häufigsten Probleme vor allem an der Schnittstelle zwischen Strafverfahren und Administrativuntersuchung. Die Hauptschwierigkeit bildet dabei die Informationsbekanntgabe von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten an die für die Anordnung einer Administrativuntersuchung zuständigen Verwaltungsbehörden. Immer wieder werden die Verwaltungsbehörden – wenn überhaupt – erst zu einem sehr späten Zeitpunkt oder nur lückenhaft informiert, insbesondere weil es an einer gesetzlichen Grundlage fehlt, die den Strafverfolgungsbehörden eine aktive Information erlaubt (vgl. hierzu Art. 75 Abs. 4 Schweizerische Strafprozessordnung [StPO; SR 312.0]). Weiter bestehen Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Verfahrensrechten und -pflichten der an einer Administrativuntersuchung beteiligten bzw. von ihr betroffenen Personen. Diese werden nunmehr durch die ausdrücklichen Regelungen beseitigt.

4. Konzept zur Regelung der Administrativuntersuchung

Für die Regelung der Administrativuntersuchung wurde die Form der Mantelgesetzgebung gewählt, und es wurden gesetzliche Bestimmungen erarbeitet, die in die bestehende kantonale Normenstruktur eingefügt werden (vgl. RRB Nr. 1216/2013 E. 2.). So werden 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 wird unter dem neuen Titel der Administrativuntersuchung klargestellt, dass die kantonalen Angestellten im Rahmen der Administrativuntersuchung eine Mitwirkungspflicht trifft. Zur besseren Information und Koordination zwischen Strafverfahren und Administrativuntersuchung werden die entsprechenden Bestimmungen geschaffen. Mit einigen Änderungen im Bildungsrecht (Lehrpersonalgesetz [LPG; LS 412.31] und Mittelschulgesetz [MSG; LS 413.21] sowie Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung [EG BBG; LS 413.31]) wird sichergestellt, dass auch dort die Regelungen über die Administrativuntersuchung flächendeckend angewendet werden und der notwendige Informationsaustausch stattfinden kann. Schliesslich wird durch entsprechende Anpassung des Gemeindegesetzes (GG; LS 131.1) die Grundlage geschaffen, um Gemeinden die Durchführung von Administrativuntersuchungen nach dem kantonalen Recht zu ermöglichen. Die Detailbestimmungen zur Administrativuntersuchung werden in einer eigenen, vom Regierungsrat zu erlassenden Verordnung über die Administrativuntersuchung zu treffen sein.

5. Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1216/2013 die Finanzdirektion ermächtigt, zum Gesetz über die Administrativuntersuchung eine Vernehmlassung durchzuführen. Im Vernehmlassungsverfahren äusseren sich politische Parteien, Personalverbände, Amtsstellen und kantonale sowie kommunale Vereinigungen. Die überwiegende Mehrheit stimmte dem vorgeschlagenen Konzept sowie den vorgeschlagenen Bestimmungen zu. Kritisch hinterfragt wurden einzelne Regelungsinhalte, teilweise wurde deren Ergänzung oder Streichung vorgeschlagen. Verschiedene Anliegen wurden aufgegriffen und der Entwurf wurde entsprechend überarbeitet.

6. Regulierungsfolgeabschätzung und finanzielle Auswirkungen

Die vorliegenden Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf die Tätigkeit der Unternehmen. Es ist deshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) durchzuführen.

Das Gesetz führt voraussichtlich nicht zu zusätzlichen Kosten für den Kanton.

7. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

7.1 Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung

§ 44a.

§ 44a. Abs. 1

Die Bestimmung erwähnt einerseits das Aufsichtsinstrument der Administrativuntersuchung und regelt andererseits auch deren Voraussetzungen und Zweck. Unter dem Begriff der Administrativuntersuchung wird dabei ein besonderes Instrument der verwaltungsinternen Aufsicht verstanden, mit dem im Rahmen eines geordneten Verfahrens ein Sachverhalt abgeklärt wird. Angeordnet werden kann das Verfahren der Administrativuntersuchung bei Verdacht auf oder Vorliegen von erheblichen Mängeln oder schwerwiegenden Pflichtverletzungen innerhalb der Verwaltung. Ein Mangel ist dann als erheblich bzw. eine Pflichtverletzung als schwerwiegend anzusehen, wenn bei deren tatsächlichem Vorliegen ein Einschreiten im öffentlichen Interesse geboten wäre. Es soll nicht jede geringfügige Ungereimtheit innerhalb der Verwaltung als Auslöser für eine Administrativuntersuchung dienen können. Ob und wann im Einzelfall eine Administrativuntersuchung einzuleiten ist, entscheidet die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher bzw. die Staatsschreiberin oder der Staatschreiber – bzw. im Falle einer Delegation die zuständige Behörde – nach pflichtgemäsem Ermessen. Eine Pflicht zur Einleitung einer Administrativuntersuchung besteht nicht. Dies gilt selbst dann, wenn eine Person im Sinne von § 135 Abs. 3 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO; LS 177.111) die Durchführung einer Administrativuntersuchung beantragt.

§ 44a. Abs. 2

Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit zur Einleitung einer Administrativuntersuchung. Der jeweiligen Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher bzw. der Staatsschreiberin oder dem Staats-

schreiber kommt als oberstes Aufsichtsorgan der jeweiligen Organisationseinheit die Befugnis zu, Administrativuntersuchungen anzuordnen. Diese Befugnis kann – z.B. im Rahmen der jeweiligen Organisationsverordnung – an die unterstellten Verwaltungseinheiten delegiert werden. Davon ausgenommen sind abweichende spezialgesetzliche Vorschriften (vgl. hierzu z.B. § 14 Verordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail vom 17. September 2003 [LS 177.115]). Der Umfang der Sachverhaltsermittlung sowie der Kreis der Beteiligten, die in eine Administrativuntersuchung einbezogen werden können, hängen unmittelbar von der Aufsichtskompetenz der anordnenden Stelle ab. Hat eine Direktion eine Administrativuntersuchung angeordnet, sind die übrigen Direktionen und ihre Mitarbeitenden – vorbehaltlich allfälliger verwaltungsinterner Auskunftersuchen – nicht verpflichtet, an dieser mitzuwirken. Soll ein Sachverhalt abgeklärt werden, in den mehrere Direktionen oder die Staatskanzlei involviert sind und sind die betroffenen Stellen nicht bereit oder in der Lage, das Verfahren selbst anzuordnen und zu koordinieren, so ist der Regierungsrat, dessen Aufsichtskompetenz sich gemäss § 8 Abs. 1 OG RR auf die gesamte ihm unterstellte kantonale Verwaltung erstreckt, die zur Anordnung einer Administrativuntersuchung berechnete Instanz. Bei einer durch den Regierungsrat angeordneten Administrativuntersuchung sind die davon betroffenen Direktionen entsprechend zur Mitwirkung verpflichtet.

§ 44a. Abs. 3

Gemäss § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4) bedarf die Bearbeitung besonderer Personendaten einer hinreichend bestimmten Grundlage in einem formellen Gesetz. Diese Anforderung wird durch § 44a Abs. 3 erfüllt. Ebenso wird klargestellt, dass Datenbearbeitungen im Rahmen von Administrativuntersuchungen nur zulässig sind, soweit ohne sie nicht untersucht werden könnte, ob ein vermuteter erheblicher Mangel oder eine vermutete schwerwiegende Pflichtverletzung tatsächlich vorliegt. Lit. b stellt – im Sinne von § 9 Abs. 1 IDG – sicher, dass die während einer Administrativuntersuchung erhobenen Personendaten auch in einem mit dem untersuchten Mangel oder der Pflichtverletzung zusammenhängenden straf- und verwaltungsrechtlichen Verfahren (etwa einem personalrechtlichen Verfahren) verwendet werden können. Der Hinweis auf eine mögliche Verwendung in einem Strafverfahren dient dabei der Vollständigkeit, haben Strafbehörden doch bereits gestützt auf die StPO ein Editionsrecht. Umgekehrt ist selbstverständlich auch die Verwendung von im Rahmen von Straf- oder anderen Verwaltungsverfahren gewonnenen Daten in der Administrativuntersuchung zulässig.

§ 44a. Abs. 4

Der Regierungsrat wird die Einzelheiten der Administrativuntersuchung in einer Verordnung regeln. Darin werden insbesondere die Detailbestimmungen zur Zuständigkeit zur Anordnung von Administrativuntersuchungen, zur Koordination mit anderen Verfahren, zu den Untersuchungsorganen, zum Untersuchungsauftrag sowie zur Eröffnung und zum Abschluss von Administrativuntersuchungen festzuhalten sein.

7.2 Personalgesetz

§ 55a. Mitwirkungspflicht

Mit der Bestimmung wird für die unter den Anwendungsbereich des Personalgesetzes fallenden Angestellten des Kantons, die in eine Administrativuntersuchung einbezogen worden sind, eine Mitwirkungspflicht festgelegt. Die entsprechenden Personen sind verpflichtet, an der Sachverhaltsermittlung persönlich mitzuwirken. Die Mitwirkungspflicht findet ihre Grenzen dort, wo sich Mitarbeitende strafrechtlich selbst belasten müssten. Die Mitwirkungspflicht kann sowohl mit personal- als auch mit strafrechtlichen Mitteln (Art. 292 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]) durchgesetzt werden. Die ungerechtfertigt verweigerte Mitwirkung kann somit im Rahmen eines im Zusammenhang mit einer Administrativuntersuchung durchgeführten personalrechtlichen Verfahrens berücksichtigt werden. Die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift in die Verordnung über die Administrativuntersuchung ist vorgesehen.

§ 55b. Mitteilungspflichten der Strafbehörden

§ 55b. Abs. 1

Die Bestimmung hält eine Informationspflicht der kantonalen Strafverfolgungsbehörden gegenüber den Behörden gemäss § 4 PG fest und schafft damit die für die Mitteilungen notwendige gesetzliche Grundlage (§ 17 Abs. 1 lit. a IDG und Art. 75 Abs. 4 StPO). Die Strafverfolgungsbehörden haben der staatlichen (kantonalen oder kommunalen) Anstellungs- und/oder Aufsichtsbehörde, sobald es der Stand des Verfahrens erlaubt, in den aufgezählten Fällen die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen eine bei dieser angestellten oder ihrer Aufsicht unterstellten Person mitzuteilen. Es ist dabei davon auszugehen, dass eine Mitteilung über den Stand des Verfahrens erfolgen kann, sobald keine unmittelbare Gefährdung des Untersuchungszwecks mehr gegeben ist. Die Mitteilung hat so rasch und so vollständig wie möglich zu erfolgen. Der Zeitpunkt der Eröffnung einer Strafuntersuchung

richtet sich nach den Vorschriften der StPO (Art. 308 ff.). Von lit. a erfasst werden Vergehen (Art. 10 Abs. 3 StGB) und Verbrechen (Art. 10 Abs. 2 StGB), die eine angestellte oder unter der Aufsicht stehende Person in Ausübung ihrer Tätigkeit begangen hat oder deren Begehung verdächtig wird. Zu denken ist an die klassischen Amtsdelikte wie Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB) oder Urkundenfälschung im Amt (Art. 317 StGB), aber beispielsweise auch an eine schwere Körperverletzung (Art. 122 StGB), begangen auf einer Dienstreise, oder Ähnliches. Lit. b und c betreffen demgegenüber Vergehen und Verbrechen, die nicht in Ausübung der Tätigkeit, sondern in der Freizeit begangen werden. Bei lit. b wird eine Information verlangt, wenn ein infrage stehendes Vergehen oder Verbrechen zur Schädigung des Staates führen kann oder geführt hat. Es handelt sich dabei insbesondere um eine Schädigung finanzieller Natur. Bei lit. c ist für die Mitteilungspflicht erforderlich, dass die Begehung des Vergehens oder Verbrechens mit der Tätigkeit nicht vereinbar ist. Davon erfasst werden beispielsweise der Notar, der in seinem Sportverein Geld veruntreut (Art. 138 StGB), aber auch die Lehrperson, die auf ihrem Heimcomputer kinderpornografische Bilder (Art. 197 Abs. 5 StGB) sammelt. Bei Berufsgruppen mit einer gesellschaftlichen Vorbildfunktion darf ein derartiges ausserdienstliches Verhalten nicht toleriert werden. Andernfalls würde das öffentliche Vertrauen in diese Berufsgruppen beschädigt und die entsprechenden Institutionen würden ihre Glaubwürdigkeit verlieren.

Die Mitteilungspflichten im Einzelfall bzw. die jeweiligen Adressantinnen und Adressaten der Mitteilung können den spezialgesetzlichen Bestimmungen entnommen werden (vgl. hierzu § 11a LPG, §§ 4d und 4e MSG, §§ 21a und 12b EG BBG).

§ 55b. Abs. 2

In Fällen, in denen die Eröffnung einer Strafuntersuchung mitgeteilt werden muss, ist auch zwingend der rechtskräftige Entscheid mitzuteilen. Dadurch kann die Koordination mit anderen Verfahren, etwa einer Administrativuntersuchung, sichergestellt werden. Darüber hinaus dient die Vorschrift dem Schutz der beschuldigten Person, indem auch ein Freispruch oder eine Verfahrenseinstellung der Anstellungs- oder Aufsichtsbehörde mitgeteilt wird.

Klarzustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die Anstellungs- oder Aufsichtsbehörde darüber hinaus die notwendige Akteneinsicht jederzeit gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO und nach Abschluss des Verfahrens gestützt auf § 151d des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG; LS 211.1) verlangen kann.

7.3 Lehrpersonalgesetz

§ 1. Geltungsbereich

In Abs. 3 und 4 wird der Anwendungsbereich jeweils um die einzuführende Regelung des Verfahrens in § 24c ergänzt.

§ 11a. Mitteilungspflichten

§ 11a. Abs. 3

Die in § 11a geregelten Mitteilungspflichten werden dahingehend präzisiert, dass die Direktion in den erwähnten Fällen ein Recht auf Akteneinsicht hat.

§ 24b. Entzug des Lehrdiploms

Abs. 6 wird aufgehoben und durch den neuen § 24c ersetzt.

§ 24c. Massnahmen während einer Administrativuntersuchung

Auf die Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen sind gemäss § 2 LPG neben den spezialgesetzlichen Bestimmungen die neu einzuführenden §§ 55a und 55b PG anwendbar. Werden Strafuntersuchungen gegen Lehrpersonen geführt, so kann die für das Bildungswesen zuständige Direktion ein mit der Strafuntersuchung zusammenhängendes Administrativverfahren führen. Ausserdem kann die zuständige Direktion die notwendigen vorsorglichen Massnahmen (wie die Freistellung einer Lehrperson gemäss § 24 LPG, aber auch weitere Massnahmen nach PG oder Verwaltungsrechtspflegegesetz [LS 175.2]) während einer Administrativuntersuchung anordnen; insbesondere wenn es der Schutz der physischen und psychischen Unversehrtheit der Schülerinnen und Schüler oder der Schutz der Vertrauenswürdigkeit der Schule verlangt. Als Aufsichtsinstanz gemäss § 11 Abs. 1 LPG ist die Direktion bzw. gestützt auf die Kompetenzdelegation nach § 66 in Verbindung mit Anhang 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11) das Volksschulamt berechtigt, vorsorgliche Massnahmen zu veranlassen oder selbstständig zu treffen.

7.4 Mittelschulgesetz

§ 4d. Mitteilungspflichten von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten a. kantonale Mittelschulen

Die Änderung entspricht der bereits beschlossenen Änderung des Lehrpersonalgesetzes (§ 11a LPG; Vorlage 4774). Um ihrer Aufsichtspflicht nachkommen und rechtzeitig notwendige Massnahmen ergreifen

zu können, muss die zuständige Direktion über relevantes strafrechtliches Verhalten von Lehrpersonen oder, sofern es sich um kantonale Mittelschulen handelt, von weiteren Mitarbeitenden, möglichst frühzeitig informiert werden. Deshalb wird neben der Informationspflicht gegenüber der Anstellungsbehörde gemäss § 55b PG zusätzlich auch eine Mitteilungspflicht gegenüber der Direktion vorgesehen. Ein Akteneinsichtsrecht besteht während laufender Strafverfahren gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO und bei abgeschlossenen Strafverfahren nach § 151d lit. b GOG.

§ 4e. b. nichtstaatliche Mittelschulen

Nichtstaatliche Mittelschulen unterstehen zwar der Aufsicht der zuständigen Direktion (vgl. § 38 MSG), das Anstellungsverhältnis zwischen ihnen und ihrem Personal ist jedoch ein privatrechtliches. Um ihrer Aufsichtspflicht nachkommen zu können, müssen der für das Bildungswesen zuständigen Direktion Informationen über Verfahren aufgrund Verbrechen oder Vergehen, die Auswirkung auf die Schule und insbesondere auch auf die Vertrauenswürdigkeit der Lehr- oder Schulleitungspersonen haben, zur Verfügung stehen.

§ 4f. Pflichten der Direktion bei Strafverfahren gegen Lehrpersonen

Grundsätzlich ist die Anstellungsbehörde für die Anordnung personalrechtlicher Massnahmen zuständig. Im Rahmen der Aufsicht prüft die Direktion bzw. bei entsprechender Delegation das zuständige Amt, selbstständig die Notwendigkeit von Massnahmen und teilt die getroffene Einschätzung der Schule mit (vgl. § 66 in Verbindung mit Anhang 3 Ziff. 6 VOG RR).

§ 11b. Vorsorgliche Massnahmen der Direktion

Auf die Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen an Mittel- und Berufsfachschulen sind gemäss § 1 Abs. 2 PG die neu einzuführenden §§ 55a und 55b PG anwendbar. Werden Strafuntersuchungen gegen Lehrpersonen geführt, so kann die für das Bildungswesen zuständige Direktion ein mit der Strafuntersuchung zusammenhängendes Administrativverfahren führen. Insbesondere wenn der Schutz der physischen und psychischen Unversehrtheit der Schülerinnen und Schüler sowie die Vertrauenswürdigkeit der staatlichen Mittelschulen gefährdet ist, besteht auch während einer Administrativuntersuchung die Möglichkeit, vorsorgliche Massnahmen anzuordnen. Neben den Schulkommissionen, als unmittelbare Aufsichtsinstanz gemäss § 6 Abs. 1, ist die Direktion bzw. gestützt auf die Kompetenzdelegation nach § 66 in Verbindung mit Anhang 3 VOG RR das Mittelschul- und Berufsbildungsamt berechtigt, vorsorgliche Massnahmen zu veranlassen oder selbstständig zu treffen.

§ 38a. Entzug des Lehrdiploms

§ 38a. Abs. 2

Der Spezialatbestand in § 11a MSG (Entzug des Lehrdiploms) gilt gemäss § 38a MSG auch für nichtstaatliche Mittelschulen, die über eine Bewilligung gemäss § 35 MSG verfügen oder deren Ausbildungsabschlüsse gemäss § 36 MSG anerkannt wurden. Wird gegenüber einer privatrechtlich angestellten Lehrperson im Zusammenhang mit dem Entzug des Lehrdiploms bzw. der Verweigerung oder dem Entzug einer Unterrichtsberechtigung eine Administrativuntersuchung durchgeführt, finden analog zum neuen § 11b MSG ebenfalls die kantonalen Bestimmungen Anwendung. Sonstige personalrechtliche Massnahmen, auch vorsorgliche, müssen durch die private Arbeitgeberin angeordnet werden.

7.5 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung

§ 14b. Administrativuntersuchung

Neben den Schulkommissionen, als unmittelbare Aufsichtsinstanzen gemäss § 11 Abs. 1, ist die Direktion bzw. gestützt auf die Kompetenzdelegation nach § 66 in Verbindung mit Anhang 3 VOG RR das Mittelschul- und Berufsbildungsamt berechtigt, vorsorgliche Massnahmen zu veranlassen oder selbstständig zu treffen. Für privatrechtlich angestellte Lehrpersonen ist die private Arbeitgeberin für Massnahmen zuständig. Vorsorgliche Massnahmen können auch während einer Administrativuntersuchung angeordnet werden.

§ 21a. Mitteilungspflichten von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten a. kantonale Ausbildungsstätten

Die Änderung entspricht der bereits beschlossenen Änderung des Lehrpersonalgesetzes (§ 11a LPG; Vorlage 4774). Die zuständige Direktion muss über relevantes strafrechtliches Verhalten von Lehrpersonen oder, sofern es sich um kantonale Ausbildungsstätten handelt, von weiteren Mitarbeitenden möglichst frühzeitig informiert werden. Deshalb wird neben der Informationspflicht gegenüber der Anstellungsbehörde gemäss § 55b PG zusätzlich auch eine Mitteilungspflicht gegenüber der Direktion vorgesehen. Ein Akteneinsichtsrecht besteht während laufender Strafverfahren gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO und bei abgeschlossenen Strafverfahren nach § 151d lit. b GOG.

§ 21b. b. Ausbildungsstätten mit Leistungsvereinbarung

§ 21b. Abs. 1

Ausbildungsstätten mit Leistungsvereinbarung unterstehen zwar der Aufsicht der zuständigen Direktion (vgl. § 4 Abs. 2 lit. a EG BBG), das Anstellungsverhältnis zwischen ihnen und ihrem Personal ist jedoch

ein privatrechtliches. Um ihrer Aufsichtspflicht nachkommen zu können, müssen der für das Bildungswesen zuständigen Direktion Informationen über Verfahren aufgrund von Verbrechen oder Vergehen, die Auswirkung auf die Schule und insbesondere auch auf die Vertrauenswürdigkeit der Lehr- oder Schulleitungspersonen haben, zur Verfügung stehen. Neben der Informationspflicht gegenüber der Anstellungsbehörde gemäss § 55b PG wird deshalb zusätzlich auch eine Mitteilungspflicht gegenüber der Direktion vorgesehen.

§ 21b. Abs. 2

Grundsätzlich ist die Anstellungsbehörde für die Anordnung personalrechtlicher Massnahmen zuständig. Die Direktion bzw. bei entsprechender Delegation das zuständige Amt prüft im Rahmen ihrer Aufsicht selbstständig die Notwendigkeit von Massnahmen und teilt ihre Einschätzung der Schule mit (§ 66 in Verbindung mit Anhang 3 VOG RR).

§ 21b. Abs. 3

Sind die Voraussetzungen der Mitteilungspflicht erfüllt, ist auch ein entsprechender Anspruch auf Akteneinsicht gegeben. Ein Akteneinsichtsrecht besteht während laufender Strafverfahren gestützt auf Art. 101 Abs. 2 StPO und bei abgeschlossenen Strafverfahren nach § 151d lit. b GOG.

7.6 Gemeindegesetz

§ 53. Arbeitsverhältnis

§ 53. Abs. 2

Durch diese Formulierung wird zum einen klargestellt, dass auch kommunale Angestellte in eine von der zuständigen kommunalen Behörde angeordnete Administrativuntersuchung einbezogen werden können. Zum anderen steht es den Gemeinden weiterhin frei, eine eigenständige kommunale Regelung über die Administrativuntersuchung aufzustellen, womit die Gemeindeautonomie gewahrt bleibt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli