Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 34 (2017)

Artikel: Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen : neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug

Autor: Brägger, Benjamin F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051455

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug

BENJAMIN F. BRÄGGER[1]

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 37
1. Ausgangslage 38
2. Audit 40
   2.1 Definition 40
   2.2 Anwendungsbereich und Prüfstandards 41
   2.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen 42
   2.4 Rechte und Pflichten des Auditors und der beteiligten Personen 43
   2.5 Konsequenzen 43
3. Administrativuntersuchungen 44
   3.1 Definition 44
   3.2 Anwendungsbereich 44
   3.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen 44
   3.4 Rechte und Pflichten des Untersuchungsleiters und der beteiligten Personen 46
   3.5 Konsequenzen 48
4. Strafverfahren 49
5. Kurze Würdigung 52

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag arbeitet in systematischer Art und Weise die Unterschiede der drei möglichen Untersuchungsverfahren auf, welche im Justizvollzug in der Schweiz zur Anwendung kommen können: das Audit, die Administrativ- und die Strafuntersuchung. Es werden dabei die unterschiedlichen juristischen Konstellationen und Verfahrensabläufe sowie die Rechte und Pflichten der Untersuchungsleiter wie auch der befragten Personen dargelegt. Des Weiteren wird insbesondere geklärt, in welchem

[1] Der Autor dankt Frau Rechtsanwältin MLaw Deborah Schärer für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

Verfahren der Untersuchungsleiter sog. Zwangsmassnahmen einsetzen darf, ob für die befragten Personen eine Mitwirkungspflicht besteht, und ob die in einem Audit oder Administrativverfahren erhobenen Informationen später in einem anderen Verfahren, namentlich einem personalrechtlichen Entlassungsverfahren oder einem Strafverfahren, verwendet werden können.

1. Ausgangslage

Das durch einen einschlägig vorbestraften Insassen während eines Hafturlaubes im Jahre 1993 im Kanton Zürich begangene grausame Tötungsdelikt darf mit Fug und Recht als Wendepunkt in der Justizvollzugspolitik in der Deutschschweiz angesehen werden.[2] Dies gilt insbesondere für die Begutachtung von schweren Gewalt- oder Sexualdelinquenten im Hinblick auf mögliche Vollzugslockerungen als auch die Durchführung von vollzugsbegleitenden therapeutischen Massnahmen.

Vergleichbare Vorfälle im Kanton Aargau im Jahre 2009[3], im Kanton Waadt[4] und im Kanton Genf[5] im Jahre 2013 trugen massgeblich zu einem neuen kriminalpolitischen Verständnis bei. Heute – 23 Jahre nach dem

---

2 Dieser Vorfall ist noch heute bestens unter dem Begriff Fall *«Hauert»* oder «Mord am Zollikerberg» bekannt, siehe dazu auch, besucht am 16.03.2016: https://de.wikipedia.org/wiki/Mord_am_Zollikerberg.

3 Im März 2009 tötete ein vorbestrafter Jugendlicher, welcher bedingt aus einer stationären Massnahme entlassen worden war, das 16jährige Au-paire-Mädchen Lucie. Die durch die politischen Behörden angeordnete externe Administrativuntersuchung kam zum Schluss, dass dieses Tötungsdelikt auf ein Behördenversagen zurückzuführen ist. Die Aargauer Regierung beschloss daraufhin eine Reform des Straf- und Massnahmenvollzuges, vgl. dazu Internet-Dossier unter, besucht am 16.03.2016: http://www.tagesanzeiger.ch/dossiers/panorama/dossier2.html?dossier_id=1322.

4 Dieser Vorfall wurde in den Medien als Fall «Marie» bekannt. Ein einschlägig vorbestrafter Straftäter missbrauchte und tötete das 19jährige Mädchen während des sog. Arbeitsexternats, vgl. dazu Internet-Dossier unter, besucht am 28.03.2016: http://www.tagesanzeiger.ch/dossiers/panorama/dossier2.html?dossier_id=1984.

5 Dieser Vorfall wurde in den Medien als Fall «Adeline» bekannt. Ein einschlägig vorbestrafter Straftäter tötete während eines begleiteten therapeutischen Ausgangs seine Betreuerin, welche diesen auf Anweisung der Leitung der Therapiestation begleiten musste, vgl. dazu Internet-Dossier unter, besucht am 16.03.2016: http://www.tagesanzeiger.ch/dossiers/schweiz/dossier2.html?dossier_id=2191.

«Fall Hauert» – herrscht eine sog. «Zero-Tolerance-[6]» und «Zero-Risk-Kriminalpolitik.»[7]

Wegen diesen grausamen Rückfallstaten herrscht gegenwärtig im Umfeld des schweizerischen Sanktionenvollzugs ein Klima der Verunsicherung, ja der Angst. Ein permanenter, starker medialer Druck lastet auf den verantwortlichen Politikern und auf den zuständigen Vollzugsbehörden. Gefordert wird eine Nullrisiko-Politik. Dies führt dazu, dass Vollzugsentscheide vielfach nach dem Motto: *In dubio contra libertatem*[8] *(Im Zweifelsfalle gegen die Freiheit)* gefällt werden. Mit anderen Worten ausgedrückt bedeutet dies, wenn ein noch so geringer Zweifel darüber besteht, ob sich der betreffende Insasse in Freiheit bewähren wird, fällt der Entscheid über Vollzuglockerungen oder die bedingte Entlassung, namentlich bei Gewalt- und Sexualdelinquenten, in der Regel negativ aus.[9] Zudem besteht eine weit verbreitete Tendenz zur Übersicherung der Inhaftierten. Die Einweisung in geschlossene Anstalten oder Sicherheitsabteilungen erfolgt auch dann, wenn dies der Schutz der öffentlichen Sicherheit im Einzelfall nicht zwingend erfordern würde, frei nach dem Grundsatz: *In dubio pro securitate (Im Zweifelsfalle für die Sicherheit).* Einzelfallprüfungen unter Anwendung des verfassungsmässig verbrieften Verhältnismässigkeitsgrundsatzes[10] fallen auf immer geringeres mediales oder politisches Verständnis.

Ereignen sich in diesem aufgeheizten Klima mehr oder weniger schwerwiegende Vorfälle im Strafvollzug ordnen die politischen Verantwortlichen nicht zu Letzt wegen des mächtigen Drucks der Medien und der Öffentlichkeit regelmässig sog. externe Untersuchungen an, welche als Überdruckventil unmittelbare Entlastung und mittelbar Licht ins Dunkle bringen sollen.

Der nachfolgende Beitrag arbeitet in systematischer Art und Weise die Unterschiede der drei möglichen Untersuchungsverfahren auf, welche im

---

6 Vgl. dazu: Joëlle Vuille, Zéro tolérance, in: Lexique pénitentiaire suisse, Bâle 2016.

7 Vgl. dazu: Vanessa Michel & Thomas Freytag, Exécution de la peine axée sur la prévention du risque, in: Lexique pénitentiaire suisse, Bâle 2016.

8 Vgl. dazu Benjamin F. Brägger, *In dubio contra libertatem* – oder wehret den Anfängen! in: Band 26 der Reihe Kriminologie, Neue Gewalt oder neue Wahrnehmung? Cornelia Bessler, Benjamin F. Brägger (et al.) (Hrsg.), Bern 2009, S. 171 - 181.

9 Vgl. dazu beispielweise die Beiträge «Endlich frei», in: Der Bund, 10. März 2016, S. 7 oder «In Sicherheit – Der Haftalltag alter Verwahrter» in: NZZ vom 5. März 2016, S. 21.

10 Art. 36 Abs. 3 BV; vgl. dazu auch Markus Müller, Verhältnismässigkeit, Gedanken zum Zauberwürfel, Bern 2013.

Justizvollzug in der Schweiz zur Anwendung kommen können: das Audit, die Administrativ- und die Strafuntersuchung. Es werden dabei die unterschiedlichen juristischen Konstellationen und Verfahrensabläufe sowie die Rechte und Pflichten der Untersuchungsleiter wie auch der befragten Personen dargelegt. Im Weiteren wird insbesondere geklärt, in welchem Verfahren der Untersuchungsleiter sog. Zwangsmassnahmen einsetzen darf, ob für die befragten Personen eine Mitwirkungspflicht besteht, und ob die in einem Audit oder Administrativverfahren erhobenen Informationen später in einem anderen Verfahren, namentlich einem personalrechtlichen Entlassungsverfahren oder einem Strafverfahren, verwendet werden können.

Gerade für höhere Kader im schweizerischen Justizvollzug sind diese Fragestellungen von nicht unerheblicher praktischer Bedeutung, wie die oben aufgeführten Beispiele aus der näheren Vergangenheit belegen.

2. Audit

2.1 Definition

Im Rahmen eines Audits wird untersucht, ob eine Organisation, deren Arbeitsprozesse, Richtlinien und Anweisung den geltenden oder geforderten Standards entsprechen. Qualitätsmanagement-Audits werden regelmässig von speziell geschulten Auditoren durchgeführt unter Anwendung von bestehenden Qualitätszertifizierungsnormen.[11]

Je nach Auftrag wird bei einem Audit der Ist-Zustand analysiert oder aber ein Vergleich der vorgegebenen Zielsetzungen mit dem tatsächlich Erreichten ermittelt. Ein Audit dient vielfach dazu, allgemeine Probleme einer Institution bzw. einer Organisation oder einen konkreten Verbesserungsbedarf aufzuzeigen.[12] Regelmässig durchgeführt dienen Audits der Qualitätssicherung und somit schliesslich der Weiterentwicklung der In-

---

[11] Wie beispielweise die Norm **ISO 19011.** Dies ist ein Leitfaden zur Auditierung von Managementsystemen, z.B. von Qualitätsmanagementsystemen (ISO 9001), Umweltmanagementsystemen (ISO 14001) und anderen Managementsystemen. **ISO** steht für *International Organization for Standardization*, auf Deutsch: **Internationale Organisation für Normung**. Sie ist die internationale Vereinigung von Normungsorganisationen und erarbeitet internationale Normen, vgl. dazu, besucht am 16.03.2016: https://de.wikipedia.org/wiki/Internationale_Organisation_f%C3%BCr_Normung.

[12] Vgl. dazu https://de.wikipedia.org/wiki/Audit, besucht am 16.03.2016.

stitution bzw. einer Organisation, ganz im Sinne der sog. Organisationsentwicklung.

Audits, welche durch auswärtige, d.h. betriebs- oder organisationsfremde Fachexperten oder spezialisierten Auditoren durchgeführt werden, helfen mittels externer Fremdanalyse gezielt Schwachstellen oder sog. «blinde Flecken» aufzudecken. Mangels fehlender Aussenperspektive können auch regelmässig durchgeführte betriebsinterne Audits die sog. «blinden Flecken» nicht sichtbar machen. Dazu ist eine Beobachtung zweiter Ordnung nötig, d.h. eine externe Beobachterperspektive muss eingenommen werden.[13]

2.2 Anwendungsbereich und Prüfstandards

Im Justizvollzug dienen Audits vielfach der Überprüfung der Sicherheitsstandards von Institutionen. Darüber hinaus werden auch sog. Gesamtsystem-Audits angeordnet. Diese sollen prüfen, ob eine Behörde oder eine Institution entsprechend den heutigen Erkenntnissen organisiert ist und wie der Informationsaustausch mit Partnerbehörden oder anderen am Justizvollzug beteiligten Organisationen gewährleistet wird. Es wird beispielsweise analysiert, ob ein Justizvollzugsamt oder eine Vollzugsbehörde aufgrund der gewählten Aufgaben- und Kompetenzverteilungen sowie der zugeteilten Ressourcen in der Lage ist, einen gesetzeskonformen, effizienten und effektiven Sanktionenvollzug zu gewährleisten. Dabei stehen immer öfter auch Fragen zum sog. Risiko-Management im Zentrum der Untersuchungen.[14] Seltener werden solche Audits auf das Justizvollzugssystem eines ganzen Kantons ausgeweitet.[15]

---

13 Vgl. dazu https://de.wikipedia.org/wiki/Beobachtung_zweiter_Ordnung, besucht am 16.03.2016.

14 Vgl. dazu auch Benjamin F. Brägger, Risikoorientierter Sanktionenvollzug (ROS): Eine Analyse mit Ausblick, in: Jusletter vom 9. März 2015; Benjamin F. Brägger/Marc Graf, Gefährlichkeitsbeurteilung von psychisch kranken Straftätern - Eine Analyse des bestehenden rechtlichen Rahmens und der Praxis der Strafvollzugsbehörden, in: Jusletter vom 27. April 2015.

15 Als Beispiele seien hier die durch den Schreibenden im Jahre 2011 durchgeführten Sicherheitsanalysen der Solothurner Untersuchungsgefängnisse oder die Organisationsanalyse der Walliser Strafanstalten / *Audit systématique sur le fonctionnement des établissements pénitentiaires valaisans* vom 15.08.2011 erwähnt, letztere ist einsehbar unter (besucht am 16.03.2016):
https://www.vs.ch/documents/529400/1652953/Schlussbericht.pdf/650a87b8-2d9e-43c5-bbc9-4d66e9ccedd3.

Überprüft wird beispielsweise, ob die konkordatlichen Mindeststandards[16], die Standards des Bundesamts für Justiz sowie des Bundesamts für Bauten und Logistik betreffend das Bauen im Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene[17], die sog. CPT-Standards[18] oder die Empfehlungen des Europarates[19] oder der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)[20] eingehalten werden.

2.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen

Als Auftraggeber für ein Audit im Bereich des Justizvollzugs kommen entweder ein Anstaltsleiter, ein Abteilungsleiter, ein Amtsvorsteher eines Justizvollzugsamtes, ein Regierungsrat oder aber die Gesamtregierung eines Kantons in Frage. Auf welcher hierarchischen Stufe der Auftrag für ein Audit vergeben werden kann, hängt von der jeweiligen kantonalen Kompetenzverteilung, insbesondere auch der Budgethoheit, ab. Überschreitet das Volumen des Auftrags den gesetzlich festgelegten Grenzwert des öffentlichen Beschaffungswesens, ist eine öffentliche Ausschreibung des Audits zwingend notwendig.

Aus rechtlicher Sicht entsteht mit der Audit-Vergabe ein Auftragsverhältnis nach Art. 394 ff. des schweizerischen Obligationenrechts.[21] Es empfiehlt sich, in dem zwischen dem Auftraggeber und dem Auditor als Auftragsnehmer schriftlich abgefassten Vertrag den Untersuchungsgegenstand, d.h. den Sinn und Zweck des Audis sowie die Form der Berichterstattung, klar festzulegen.

---

16 Für die Standards des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz, vgl. Systematische Sammlung der Erlasse und Dokumente (SSED), Nummer 06.1 – 06.5, einsehbar unter, http://www.konkordate.ch/konkordatliche-erlasse/ssed, besucht am 16.03.2016.

17 Vgl. dazu Benjamin F. Brägger, Anstaltsbau, in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, S. 30 ff.

18 Vgl. dazu Gerhard Fiolka, CPT, in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, S. 124 ff.

19 Vgl. dazu Martino Imperatori, Empfehlungen des Europarates, in: Das Schweizerische Vollzugslexikon, S. 148 ff.

20 Vgl. dazu http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home.html, besucht am 16.03.2016.

21 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220.

2.4 Rechte und Pflichten des Auditors und der beteiligten Personen

Der Auftraggeber hat sicherzustellen, dass der Auditor zu den für die Durchführung des Audits notwendigen Organisationen, Installationen und Personen sowie Unterlagen und Aufzeichnungen ungehinderten Zugang hat. Gestützt auf seine dienstrechtliche Weisungskompetenz oder -befugnis kann dieser die Mitarbeiter seiner Behörde schriftlich anweisen, am Audit mitzuwirken und so dessen Realisierung ermöglichen[22]. Das Nichtbefolgen dieser Anweisung stellt eine sog. Dienstpflichtverletzung dar und kann durch die Vorgesetzten mit disziplinar- oder arbeitsrechtlichen Mitteln geahndet werden.

Der Auditor verfügt weder über Zwangsmittel noch kann er Zwangsmassnahmen veranlassen. Wird er in seiner Arbeitsweise behindert, bleibt ihm nur die Möglichkeit offen, den Auftraggeber darüber zu informieren. Dieser kann sodann mittels seiner dienstrechtlichen Weisungsbefugnis eingreifen.

2.5 Konsequenzen

Nach Abschluss seiner Analysetätigkeiten vor Ort verfasst der Auditor in der Regel einen schriftlichen Schlussbericht zuhanden des Auftraggebers. In diesem wird dargelegt, ob und inwiefern die festgelegten oder üblichen Qualitätsstandards eingehalten werden. Zudem gibt der Auditor, wenn angezeigt, konkrete Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge ab. Allfällige Nachaudits helfen zu überprüfen, ob die vorgeschlagenen Empfehlungen umgesetzt worden sind und dienen der Qualitätsentwicklung und -sicherung.

Audits richten sich, im Gegensatz zum Strafverfahren, niemals gegen einzelne Personen. Im Rahmen von Audits werden Arbeitsabläufe, Prozesse, Arbeitsanweisungen, Richtlinien und Organisationsformen oder Sicherheitssysteme auf ihr reibungsloses Funktionieren überprüft. Dabei wird immer auf die Frage, ob vorgegebene oder allgemeine Standards

---

22 Die Mitwirkungspflicht umfasst somit immer nur diejenigen Personen, welche dem Auftraggeber verwaltungsrechtlich unterstellt sind. Ist ein Regierungsrat Auftraggeber, können alle in seiner Direktion tätigen Mitarbeiter zur Mitwirkung verpflichtet werden. Ist demgegenüber ein Anstaltsleiter Auftraggeber, umfasst die Mitwirkungspflicht nur die Mitarbeiter dieser Anstalt.

eingehalten werden, Bezug genommen. Im Zentrum eines Audits steht somit die Idee eines betrieblichen Verbesserungsmanagements. Werden regelmässige Nachaudits durchgeführt, spricht man von einem kontinuierlichen Verbesserungsprozessmanagement.

3. Administrativuntersuchungen

3.1 Definition

Die Administrativuntersuchung stellt ein sog. aufsichtsrechtliches Verfahren dar[23], d.h. ein Instrument der Dienstaufsicht der öffentlichen Verwaltung. In diesem speziellen Kontroll- und Aufsichtsverfahren lässt die anordnende Behörde durch unabhängige Experten abklären, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert.[24] Es handelt sich dabei regelmässig um eine umfassende Abklärung von vermuteten oder offenbaren Missständen in der Verwaltung.

3.2 Anwendungsbereich

Häufiges Ziel einer Administrativuntersuchung ist es zu untersuchen, ob die bestehenden Dienstvorschriften, Anweisungen oder Regelungen in einer Verwaltungseinheit korrekt angewendet und umgesetzt oder ob Dienstpflichten verletzt wurden. Zudem gilt es meistens auch zu analysieren, ob die gültigen Vorschriften (Hausordnung, ergänzende Weisungen, Dienstbefehle etc.) den heute üblichen Standards entsprechen oder allenfalls angepasst werden müssen.

3.3 Auftraggeber und rechtlicher Rahmen

Zur Anordnung von Administrativuntersuchungen auf Ebene der Bundesverwaltung ist ein Departementsvorsteher oder der Bundeskanzler

---

23 Vgl. dazu beispielweise Art. 101 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern (VRPG; BSG 155.21).

24 Vgl. dazu Art. 27*a* der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1); Urteil vom 9. September 2010 des Bundesverwaltungsgerichts A-6805/2009 Erw. 2.3.1.

in den ihnen unterstehenden Verwaltungseinheiten berechtigt. Diese können die Anordnungsbefugnis an die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten delegieren. Sind von einer Untersuchung mehr als ein Departement, einschliesslich der Bundeskanzlei, betroffen, muss der Bundesrat die Untersuchung anordnen[25].

Diese Kompetenzordnung findet sich auch auf Stufe der Kantone in analoger Art und Weise. Im Grundsatz ordnet ein Vorsteher bzw. ein Direktor einer kantonalen Justiz- oder Sicherheitsdirektion eine Administrativuntersuchung im Bereich des Justizvollzugs an. Ausnahmsweise kann diese Kompetenz an eine hierarchisch unterstellte Behörde, i.d.R. einem Amt für Justizvollzug, delegiert werden. Ist eine direktionsübergreifende Untersuchung notwendig, wie beispielsweise bei Fragen der medizinischen Versorgung von Insassen, muss diese durch die jeweilige kantonale Regierung angeordnet werden.

Zwischen der anordnenden Behörde und dem Untersuchungsleiter entsteht im Innenverhältnis ein Auftragsverhältnis nach Art. 394 ff. des schweizerischen Obligationenrechts.[26] Es empfiehlt sich, in dem zwischen dem Auftraggeber und dem Untersuchungsleiter als Auftragsnehmer schriftlich abgefassten Vertrag den Untersuchungsgegenstand, d.h. den Sinn und Zweck der Administrativuntersuchung, die Entschädigung sowie den Zeitpunkt und die Form der Berichterstattung festzulegen.

Im Aussenverhältnis stellt die Administrativuntersuchung ein sog. aufsichtsrechtliches Verfahren dar. Es handelt sich somit um kein selbständiges Verwaltungsverfahren. Dementsprechend gibt es keine Parteien und keine Anfechtungsmöglichkeiten.[27] Die angehörten oder befragten Personen können deshalb grundsätzlich auch keine Parteirechte geltend machen. Auch der abgeschlossenen Administrativuntersuchung kommt keine direkte rechtliche Bindungswirkung zu. Denn selbst wenn die Betroffenen mit Aussagen im Bericht belastet werden, erfolgt durch den Bericht keine autoritative Feststellung, Begründung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten für die Betroffenen.[28] Der Entscheid zur Durchfüh-

---

25 Vgl. dazu Art. 27*c* RVOV; SR 172.010.1.

26 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220.

27 Urteil vom 9. September 2010 des Bundesverwaltungsgerichts A-6805/2009 Erw. 2.3.1.

28 BGer 1A.225/2002, Erw. 2.; 1A.137/2004 vom 25. Juni 2004, Erw. 1.

rung einer Administrativuntersuchung stellt auch keine Verfügung dar und kann somit nicht angefochten werden.[29]

Die Ergebnisse der Administrativuntersuchung können nur in einem sich auf die Untersuchung stützenden personalrechtlichen[30], disziplinarrechtlichen oder strafrechtlichen Verfahren gerügt werden. Im Rahmen einer Beschwerde gegen eine in einem solchen Verfahren erlassene Verfügung kann auch das administrative Untersuchungsverfahren als solches angefochten werden.[31]

3.4 Rechte und Pflichten des Untersuchungsleiters und der beteiligten Personen

Damit das Verfahren transparent und auch rechtstaatlich einwandfrei durchgeführt werden kann, müssen die Rechte und Pflichten des Untersuchungsleiters gesetzlich geregelt sein, wie dies beispielsweise für Untersuchungen in der Bundesverwaltung der Fall ist.[32] In den Kantonen fehlen demgegenüber häufig ausführliche Bestimmungen zum Administrativverfahren. In diesen Fällen gilt es vor Aufnahme der Untersuchungstätigkeit die Kompetenzen und Pflichten des Untersuchungsleiters im schriftlich abgefassten Auftrag genau festzulegen und diese sodann den an der Untersuchung beteiligten Behörden und Personen zu kommunizieren. Zudem empfiehlt es sich, die Bestimmungen für Administrativuntersuchungen in der Bundesverwaltung in analoger Art und Weise anzuwenden.

Die Administrativuntersuchung richtet sich im Grundsatz nicht gegen bestimmte Personen. Ergeben sich während der Untersuchung jedoch Hinweise auf schuldhaftes Verhalten bestimmter Personen, kann gestützt

---

29 Entscheid des Bundesrats vom 22. Dezember 2004 (exe 2004.2187) Erw. II. 2.c.; Urteil vom 9. September 2010 des Bundesverwaltungsgerichts A-6805/2009 Erw. 2.3.1.

30 Vgl. dazu beispielsweise Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern vom 21. August 2015 (100.2014.291U). Dieses Urteil zeigt deutlich auf, dass sich die Ernennungsbehörde in einem Kündigungsverfahren auf die Ergebnisse einer Administrativuntersuchung stützten durfte und diese als gerichtsverwertbar eingestuft wurden.

31 Die Rügen können sich sowohl auf das Verfahren der Administrativuntersuchung richten, namentlich die erhobenen Aussagen seien in einem justiziellen Verfahren nicht verwertbar, weil diese beispielsweise ohne Hinweis auf das Aussageverweigerungsrecht erlangt wurden, als auch auf die Ergebnisse der Untersuchung.

32 RVOV; SR 172.010.1.

auf die Ergebnisse der externen Administrativuntersuchung, soweit diese unter Wahrung der jeweiligen Verfahrensgrundsätze des anwendbaren Verwaltungsverfahrensrechts erhoben worden sind[33], durch die zuständigen Behörden ein personalrechtliches oder disziplinarrechtliches Verfahren, allenfalls ein Strafverfahren eingeleitet bzw. beantragt werden.[34]

Zur Feststellung des Sachverhaltes ist der Untersuchungsleiter regelmässig zur Beweisaufnahme ermächtigt. In Verfahren auf Bundesebene finden jedoch keine Zeugeneinvernahmen statt.[35] Die in die Administrativuntersuchung einbezogenen Behörden und Angestellten des Bundes sind verpflichtet, an der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken.[36] Dabei ist es von zentraler Bedeutung, dass der Untersuchungsleiter die zu befragenden Personen neben der Mitwirkungspflicht auch auf ein allfälliges Aussageverweigerungsrecht aufmerksam macht.[37] Dieses besteht immer dann, wenn sich eine zu befragende Person durch ihre eigene Äusserung im Hinblick auf ein später mögliches personalrechtliches oder disziplinarrechtliches oder strafrechtliches Verfahren selbst belasten würde oder ein Zeugnisverweigerungsrecht nach Art. 168 StPO besteht.[38] Personen, welche nicht oder nicht mehr im Dienste der Bundesverwaltung oder der betreffenden kantonalen Verwaltung stehen, können nicht zu einer Anhörung oder Aussage verpflichtet werden.[39]

Personen, welche dem Amts- oder Berufsgeheimnis[40] unterstehen, müssen vor der Anhörung von der zuständigen Stelle von der entsprechenden Geheimnispflicht entbunden worden sein.[41] Zudem können sich

---

33 Urteil vom 9. September 2010 des Bundesverwaltungsgerichts A-6805/2009 Erw. 2.3.1.

34 Vgl. dazu Art. 27*j* Abs. 5 RVOV; SR 172.010.1.

35 Art. 27*g* Abs. 1 RVOV; SR 172.010.1.

36 Diese Mitwirkungspflicht ist in einer kantonalen Untersuchung in analoger Weise gegeben, denn die anordnende Behörde kann diese gestützt auf ihr verwaltungsrechtliches Weisungsrecht anordnen.

37 Vgl. dazu BStGer, Entscheid vom 16.06.2010, SK.2010.7, Erw. 3.1.; zur Problematik der strafrechtlichen Verwertbarkeit von Aussagen und Informationen, welche in privaten Untersuchungen erlangt worden sind, vgl. Damian K. Graf, Strafprozessuale Verwertbarkeit von Befragungsprotokollen interner Untersuchungen, in: formumpoenale 01/2016, S. 39-44; insbesondere Punkt III, S. 41 ff.

38 Vgl. auch Art. 307 StGB, SR 311.0.

39 Vgl. dazu Art. dazu Art. 27*h* Abs. 3 RVOV; SR 172.010.1.

40 Art. 320 f. StGB, SR 311.0.

41 Bei Administrativuntersuchungen im Bereich des Justtzvollzuges stellt diese Konstellation die Regel dar, da im Grundsatz alle Bediensteten des Justizvollzugs dem Amtsgeheimnis unterstellt sind.

alle Personen, welche in eine Administrativuntersuchung einbezogen werden, anwaltlich verbeiständen lassen.[42]

Die angehörten und befragten Personen haben Anspruch auf das rechtliche Gehör[43], insbesondere alle Akten des Untersuchungsverfahrens, welche sie betreffen, einzusehen und auch dazu Stellung zu nehmen.

3.5 Konsequenzen

Nach Abschluss der Administrativuntersuchung liefert der Untersuchungsleiter der anordnenden Behörde einen Schlussbericht ab und stellt dieser zudem sämtliche Untersuchungsakten zur Verfügung. Der Bericht gibt den Auftrag und den Ablauf der Untersuchung wieder, zählt sämtliche durchgeführten Untersuchungshandlungen auf und fasst die Ergebnisse zusammen. Er kann zudem Verbesserungsvorschläge und/oder Empfehlungen für das weitere Vorgehen enthalten.[44]

Die anordnende Stelle ist gehalten, die in das Administrativverfahren einbezogenen Behörden und Personen über das Ergebnis der Untersuchung zu informieren.[45] Zudem kann diese zusammen mit dem Untersuchungsleiter die Öffentlichkeit über den Ausgang der Untersuchung informieren. Dies geschieht in der Regel mittels Medienkonferenz.

Über die Folgen einer Untersuchung entscheidet die anordnende Behörde.[46] Der Schlussbericht kann Anlass zur Einleitung anderer Verfahren sein, welche sich dann gegen bestimmte Personen richten können.[47]

In den letzten Jahren hat sich das Prinzip der Öffentlichkeit der Verwaltung immer stärker durchgesetzt. Demnach hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.[48] Dies gilt im Grundsatz auch für die Schlussberichte von Administrativuntersuchungen. Dieses Einsichtsrecht kann verweigert werden, wenn mit der Veröffentlichung beispielsweise sicherheitsrelevante Informationen über eine Strafanstalt oder eine andere Behörde des Justizvollzugs öffentlich würden. Aus

---

42 Vgl. dazu Art. 27*h* Abs. 1 RVOV; SR 172.010.1.

43 Vgl. Art. 27*g* Abs. 4 f. RVOV; SR 172.010.1; BGer 1A.225/2002 Erw. 3 ff.

44 Vgl. Art. 27*j* Abs. 1 f. RVOV; SR 172.010.1.

45 Vgl. Art. 27*j* Abs. 3 RVOV; SR 172.010.1.

46 Vgl. Art. 27*j* Abs. 4 RVOV; SR 172.010.1.

47 Vgl. Art. 27*j* Abs. 1 f. RVOV; SR 172.010.1; siehe dazu auch vorne unter 3.3 f.

48 Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).

Gründen des Persönlichkeitsschutzes, zur Wahrung der Rechte der betroffenen Personen oder wenn der Bericht schützenswerte Personendaten enthält[49], muss der Bericht vor Veröffentlichung anonymisiert werden.[50] Je nach Inhalt des Berichtes kann die Güterabwägung zwischen dem berechtigten öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung und den berechtigten Interessen des Persönlichkeitsschutzes der im Bericht erwähnten Personen dazu führen, dass ein zusammenfassender Schlussbericht veröffentlich wird und der Originalbericht als vertraulich eingestuft wird.[51]

Dem Parlament oder parlamentarischen Kommissionen oder Ausschüssen als Oberaufsichtsorgan der Verwaltung ist nach Abschluss der Administrativuntersuchung jederzeit Einsicht in sämtliche Unterlagen einer Administrativuntersuchung zu gewähren.

4. Strafverfahren

Das Strafverfahren dient der Verwirklichung und Durchsetzung der staatlichen Verbote, d.h. des sog. materiellen Strafrechts, namentlich den Verbotsnormen des schweizerischen Strafgesetzbuches.[52] Der verbind-

---

49 Vgl.dazu Art. 7 Abs. 2 BGÖ; SR 152.3: «Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen».

50 Vgl. dazu Urteil vom 9. September 2010 des Bundesverwaltungsgerichts A-6805/2009 Erw. K.

51 Vgl. dzu S. 5 des zusammenfassenden Berichts der Administrativuntersuchung in den Anstalten Thorberg sowie im Amt für Freiheitsentzug und Betreuung des Kantons Bern vom 20. Juni 2014: «Der Untersuchungsleiter hat auftragsgemäss einen ausführlichen und detaillierten Schlussbericht abgegeben. Die Polizei- und Militärdirektion hat den Schlussbericht unter Anwendung des kantonalen Datenschutzgesetzes aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes und zur Wahrung der Rechte der betroffenen Personen wie auch mit Blick auf das laufende Kündigungsverfahren des im Amt eingestellten Direktors der Anstalten Thorberg als vertraulich eingestuft. Um den bedeutenden öffentlichen Interessen an einer transparenten Aufarbeitung der Geschehnisse und Bekanntgabe der Untersuchungsergebnisse Genüge zu tun, hat die Polizei- und Militärdirektion gemeinsam mit dem Untersuchungsbeauftragten entschieden, einen zusammenfassenden Schlussbericht zu veröffentlichen.», einsehabr unter, besucht am 21.03.2016:
http://www.pom.be.ch/pom/fr/index/direktion/organisation/fb/aktuell.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2014/06/2014-06-26-zusammenfassender-schlussbericht-de.pdf.

52 SR 311.0.

liche Ablauf eines Strafverfahrens wird seit 2011 für die gesamte Schweiz einheitlich in der schweizerischen Strafprozessordnung geregelt.[53] Ziel einer Strafuntersuchung ist eine rechtstaatlich einwandfreie, hoheitliche Abklärung, ob ein tatbestandsmässiges, rechtswidriges und schuldhaftes Handeln oder Unterlassen einer oder mehrerer Personen vorliegt, ohne dass ein sog. Rechtfertigungsgrund besteht.

Dem sog. Verfolgungszwang gemäss sind die Strafbehörden verpflichtet, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ein Verfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn ihnen Straftaten oder auf Straftaten hinweisende Verdachtsgründe bekannt werden.[54] Dabei klären sie von Amtes wegen alle für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Personen bedeutsamen Tatsachen ab. Sie untersuchen die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt.[55]

Die Staatsanwaltschaft ist die Verfahrensleiterin während des staatsanwaltschaftlichen Vorverfahrens. Nach erfolgtem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren obliegt ihr die rechtliche Würdigung des in der Regel von der gerichtlichen Polizei erhobenen Sachverhaltes. Sie entscheidet über den Abschluss des Ermittlungsverfahrens und des Untersuchungsverfahrens. Der Staatsanwalt kann das Verfahren einstellen, einen Strafbefehl erlassen oder Anklage bei Gericht erheben.[56]

Als beschuldigte Person gilt, wer in einer Strafanzeige, einem Strafantrag oder von einer Strafbehörde in einer Verfahrenshandlung einer Straftat verdächtigt, beschuldigt oder angeklagt wird.[57] Sie muss sich nicht selbst belasten und hat namentlich das Recht, die Aussage und ihre Mitwirkung im Strafverfahren zu verweigern.[58] Sie hat ab erster Einvernahme einen Rechtsanspruch auf eine anwaltliche Verbeiständung[59], wobei auch ein Fall von notwendiger Verteidigung vorliegen kann, bei welchem die beschuldigte Person verteidigt werden muss.[60] Um während des Strafverfahrens Beweise zu sichern oder die Anwesenheit des Beschuldigten sicherzustellen, kann die Staatanwaltschaft sog. Zwangsmassnahmen an-

---

53 SR 312.0.

54 Art. 7 StPO auch sog. Offizialmaxime genannt.

55 Art. 6 StPO, sog. Untersuchungsgrudnsatz.

56 Art. 299 StPO, vgl. dazu auch Benjamin F. Brägger, Die neue schweizerische Strafprozessordnung (StPO) – Unter besonderen Berücksichtigung der Bestimmungen zur Untersuchungs- und Sicherheitshaft, Bern 2010, S. 11 f.

57 Art. 111 Abs. 1 StPO.

58 Art. 113 Abs. 1 StPO.

59 Vgl. dazu Art. 127 ff. und Art. 158 StPO, Art. 32 Abs. 2 BV, Art. 6 Ziff. 3 EMRK.

60 Vgl. dazu Art. 130 ff. StPO.

ordnen. Ausnahmsweise[61] wird die eines Verbrechens oder Vergehens beschuldigte Person unter den gegebenen Voraussetzungen und auf Antrag der Staatsanwaltschaft durch das Zwangsmassnahmengericht in Untersuchungshaft gesetzt.[62]

Zeugen[63] sind demgegenüber zur wahrheitsgemässen Aussage verpflichtet, es sei denn, sie können ein Zeugnisverweigerungsrecht geltend machen.[64] Falsches Zeugnis wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft.[65]

Ein formell eröffnetes Strafverfahren[66] muss auch einen förmlichen Abschluss finden. Neben einer sog. Nichtanhandnahme[67] oder eine Einstellung[68] erfolgt der Abschluss des Strafverfahrens mittels Frei- oder Schuldspruch. Im Falle einer Verurteilung der beschuldigten Person fällt das Gericht ein Urteil über die Schuld, die Sanktionen und die weiteren Folgen.[69]

Die Konsequenzen derjenigen Personen, welche in ein Strafverfahren involviert werden, sind heftig und einschneidend. Die beschuldigte Person muss sich sog. Zwangsmassnahmen unterziehen, beispielsweise kann sie in Untersuchungshaft gesetzt werden. Im Fall eines Schuldspruches fällt die zuständige Behörde die schuldangemessene Sanktion (Strafe oder Massnahme) aus. Zudem trägt die verurteilte Person die Kosten des Strafverfahrens und wird, ausser bei sog. Bagatelldelikten, im Strafregister eingetragen.

---

61 Art. 212 StPO.

62 Art. 196 ff., 212 ff. und 220 ff. StPO.

63 Zeuge ist eine an der Begehung einer Straftat nicht beteiligte Person, die zur Aufklärung dienende Aussagen machen kann und nicht Auskunftsperson im Sinne von Art. 178 StPO ist. Auch die Auskunftsperson ist verpflichtet, vor Gerichten und Strafverfolgungsbehörden zu erscheinen. Im Gegensatz zum Zeugen erfolgt bei unwahrer Aussagen keine Sanktionierung nach Art. 307 StGB. Auskunftspersonen haben auch keine Aussagepflicht.

64 Art. 162 ff. StPO.

65 Art. 307 StGB.

66 Art. 309 StPO.

67 Art. 310 StPO.

68 Art. 319 ff. StPO.

69 Art. 351 StPO. Die Gerichtsverhandlung und die Urteilsverkündiung sind i.d.R. öffentlich, rechtskräftige Strafbefehle können öffentlich eingesehen werden. Zur Probematik des sog. Strafbefehlsverfahrens und der abgekürzten Verfahren vgl. Niklaus Oberholzer, Die Wahl des Verfahrens und das gerechte Urteil, in plädoyer 5/15 S. 13-17; Niklaus Oberholzer, Strafen ist nicht alles, in: NZZ am Sonntag vom 3. Januar 2016, S. 9.

5. Kurze Würdigung

Personen, welche in ein Verfahren involviert werden, tun gut daran, Ruhe zu bewahren und sich kurz zu überlegen, um was für ein Verfahren es sich in Tat und Wahrheit handelt.

Wird ein Audit angeordnet, müssen die Betroffenen in der Regel nichts befürchten. Denn dieses richtet sich nie gegen Personen, sondern es dient in erster Linie der Überprüfung der Einhaltung von Standards oder der Qualitätssicherung. Aber aufgepasst. Als Wolf im Schafspelz könnte sich ein Audit auch als kaschierte Administrativuntersuchung entpuppen. In diesem Fall wären personenbezogene Informationen oder Erhebungen jedoch nicht in einem späteren personal- oder disziplinarrechtlichen Verfahren verwendbar, weil diese in dieser Konstellation sicherlich nicht unter Wahrung der jeweiligen Verfahrensgrundsätze des anwendbaren Verwaltungsverfahrensrechts erhoben worden wären.

Anders verhält es sich bei Administrativuntersuchungen. Obwohl sich diese im Grundsatz nicht gegen bestimmte Personen richten, können die erhobenen Informationen und Beweise in einem späteren administrativen oder strafrechtlichen Verfahren ins Recht gelegt werden, soweit diese unter Wahrung der jeweiligen Verfahrensgrundsätze des anwendbaren Verwaltungsverfahrensrechts und unter Hinweis auf ein allfälliges Aussageverweigerungsrecht erhoben worden sind.[70] Je nach Konstellation der Administrativuntersuchung ist der Beizug eines Rechtsanwaltes empfehlenswert, denn was einmal in den Akten festgehalten wurde, lastet in der Regel schwer.

Wird eine Person von einem Mitglied der Strafverfolgungsbehörden einvernommen, gilt es immer zuerst die Parteistellung zu klären. Daraus ergibt sich, ob die einvernommene Person zur Wahrheit verpflichtet ist, schweigen oder auch ungestraft lügen darf. Als beschuldigte Person lohnt es sich in jedem Fall einen Rechtsanwalt beizuziehen, auch wenn keine Zwangsmassnahmen zu befürchten sind.

Als Untersuchungsleiter sollte man sich stets folgende Weisheiten in Erinnerung rufen: «Nichts ist verblüffender als die einfache Wahrheit, nichts ist exotischer als unsere Umwelt, nicht ist phantastischer als die Sachlichkeit[71]» und versuchen, danach zu handeln: «Erfahrungen sind die

---

70 Vgl. dazu voren unter 3.4.

71 Egon Erwin Kisch, in: Zimmermann Zitatenlexikon für Jusristen, Köln 1998, S. 37.

beste Schutzimpfung gegen Vorurteile».[72] Schliesslich gilt: «Wer nichts beweisen kann, hat auch kein Recht zu klagen».[73]

---

72 Gerhard Uhlenbruck, in: Zimmermann Zitatenlexikon für Jusristen, Köln 1998, S. 284.

73 Molière, in: Zimmermann Zitatenlexikon für Juristen, Köln 1998, S. 37.