

# **Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung**

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle  
zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates**

vom 17. Juni 2019

---

---

## Herausgegriffen



217

**Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen** wurden zwischen 2003 und 2017 in der Bundesverwaltung angeordnet



30%

**der Untersuchungen** wurden durch verwaltungsexterne Personen geführt



5

**Monate** dauerte eine Untersuchung durchschnittlich



### Dienstaufsicht

Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen sind Instrumente der Dienstaufsicht zur Klärung eines Sachverhalts beziehungsweise einer möglichen Dienstpflichtverletzung.



### Disziplinar-massnahmen

Eine Disziplinaruntersuchung kann zu folgenden Massnahmen führen: Verwarnung, Busse, Lohnkürzung, Änderung des Aufgabenkreises, des Arbeitsortes oder der Arbeitszeit.



### Kündigung

Eine Kündigung erfordert weder eine vorgängige Administrativuntersuchung noch eine Disziplinaruntersuchung.



### Abschaffung

Einige Kantone haben die Disziplinaruntersuchung abgeschafft. Ihre Funktion wird dort durch das Personalrechts, die Administrativuntersuchung oder die Strafuntersuchung übernommen.

---

## Das Wichtigste in Kürze

***Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen in der Bundesverwaltung werden mehrheitlich angemessen angeordnet, durchgeführt und abgeschlossen. Gewisse Schwächen deckt die Evaluation bei der Wahl der Verfahrensart, dem Einbezug der Departemente, dem Verfahrensrecht, dem Umgang mit der Verjährung und dem vorhandenen Wissen auf.***

*Im Rahmen der Dienstaufsicht kann die Bundesverwaltung verschiedene Untersuchungen anordnen. Neben einer formlosen Untersuchung durch eine hierarchisch vorgesetzte Stelle bestehen zwei formelle Verfahren: zur Klärung eines Sachverhalts kann eine Administrativuntersuchung (AU) und zur Abklärung einer möglichen Dienstpflichtverletzung durch eine bestimmte Person eine Disziplinaruntersuchung (DU) angeordnet werden.*

*Aufgrund von Mängeln, welche die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) bei einzelnen Verfahren festgestellt hatten, beauftragten sie die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) im Januar 2018 mit einer Evaluation der AU und DU in der Bundesverwaltung. An ihrer Sitzung vom 25. Juni 2018 entschied die zuständige Subkommission EDA/VBS der GPK des Nationalrates, dass die PVK die Anordnung, die Durchführung und den Abschluss von AU und DU einerseits aus rechtlicher Sicht und andererseits aus Sicht der Anwendungspraxis untersuchen soll. Ebenfalls beschloss die Subkommission, die rechtliche Abgrenzung von formlosen Untersuchungen gegenüber AU und DU sei zu überprüfen.*

*Die PVK hat in der Folge an die Universität Zürich ein Rechtsgutachten vergeben. Um sich einen Überblick über die Untersuchungen in der Bundesverwaltung zu verschaffen, hat die PVK zudem eine schriftliche Befragung der Departemente durchgeführt. Auf dieser Grundlage hat sie sechs AU und zwölf DU ausgewählt und vertieft untersucht. Nebst Dokumentenanalysen wurden dazu rund 45 Leitfadenterviews geführt – nach Möglichkeit für jeden Fall mit der anordnenden Stelle, dem Untersuchungsorgan und den Betroffenen. Zusätzlich hat die PVK Interviews mit verschiedenen Personalverbänden, der Schlichtungsstelle des Bundes, dem eidgenössischen Personalamt, der Bundeskanzlei und mit einzelnen Generalsekretariaten der Departemente zur allgemeinen Praxis bei solchen Verfahren geführt.*

### ***Schwierigkeiten bei der Wahl der Verfahren***

*Die gesetzlichen Grundlagen regeln nur bedingt, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde eine AU oder eine DU durchführen kann oder muss. Es bleibt deshalb etwas beliebig, in welchen Fällen eine Behörde zu einer AU oder einer DU greift. Bei den AU zeigt sich in der Praxis, dass in einigen untersuchten Konstellationen die Anordnung einer DU angemessener gewesen wäre. Dies betrifft insbesondere jene Fälle, bei welchen zum Zeitpunkt der Auslösung der Untersuchung bereits bekannt war, auf welche Personen sich die Untersuchung beziehen würde. Vereinzelt wurden auch DU unangemessen angeordnet. Man kann sich grundsätzlich fragen, weshalb es AU und DU braucht, zumal bereits die formlose Untersuchung die Möglichkeit eröffnet, personalrechtliche Massnahmen bis hin zur Kündigung zu*

---

treffen. Einige Kantone haben die DU denn auch abgeschafft, wobei die PVK die Vor- und Nachteile davon nicht genauer untersucht hat. Letztlich unterstreicht man mit der Anordnung einer AU oder einer DU die Relevanz einer Problematik und setzt allenfalls auch ein Signal gegenüber der betroffenen Person bzw. Verwaltungseinheit oder gegen aussen. Die Abgrenzungsprobleme, welche die Evaluation bei der Anordnung der beiden Verfahren festgestellt hat, werfen jedoch die Frage der Zweckmässigkeit von zwei formellen Verfahren auf.

### **Teilweise unangemessene Delegation der Anordnung von AU**

Gemäss Gesetz werden AU durch das Departement angeordnet. In zwei der von der PVK untersuchten AU hat das Departement die Anordnung, abgestützt auf einer Delegationsnorm, an die Verwaltungseinheit abgetreten. Damit hat das Departement die Anordnung der AU zwar rechtmässig delegiert, der Sachverhalt war jedoch so ausgestaltet, dass es angemessener gewesen wäre, das Departement hätte die Untersuchung selbst angeordnet. In zwei weiteren Fällen hat eine Verwaltungseinheit eine AU ausgelöst ohne die notwendige Delegationsnorm des Departements. Verschiedentlich hat die PVK festgestellt, dass die Verwaltungseinheiten das Departement über AU wie auch DU sehr zurückhaltend informieren, wobei keine rechtliche Mitteilungspflicht besteht. Mangels einer Übersicht reichte ein Departement bei der schriftlichen Befragung durch die PVK aber lückenhafte Informationen zu den durchgeführten Untersuchungen ein.

### **Rechtsschutz gewährt, jedoch oft späte Information der Betroffenen über ihre Rechte**

In Verfahrensfragen bestehen vor allem bei der AU rechtliche Unsicherheiten, weil es bei diesem Verfahren grundsätzlich keine Parteien und daher auch keine Parteirechte gibt. Rechtsschutz ist daher bei AU in den rechtlichen Vorgaben nur sehr beschränkt vorgesehen. Die Fallstudien haben aber gezeigt, dass die Gewährung des Rechtsschutzes bei AU, v. a. des rechtlichen Gehörs, angemessen ist, doch hat die PVK nur mit Personen gesprochen, die auch bei den AU angehört worden waren. Es gab indessen keine Hinweise, dass in den untersuchten Verfahren wichtige Betroffene nicht angehört worden wären. Wie auch die Personalverbände bestätigen, werden die Betroffenen bei der Ankündigung sowohl von AU als auch von DU meist nur sehr beschränkt auf ihre Rechte hingewiesen und erst bei einer Anhörung in der Regel ausführlich über die Verfahrensrechte aufgeklärt. Verschiedentlich wurden betroffene Personen damit erst sehr spät über ihre Rechte aufgeklärt, weshalb sie beispielsweise nicht rechtzeitig eine Rechtsvertretung beiziehen konnten. Kritisch ist dies speziell bei DU, die unmittelbare Folgen für die betroffenen Personen haben können, wie beispielsweise eine Verwarnung oder eine Lohnkürzung. Aber auch bei AU stellt die späte Information der Betroffenen über ihre Rechte ein Problem dar, da zuweilen die Informationen aus diesen Untersuchungen für nachfolgende DU verwendet werden.

---

### **Angemessene Untersuchungsdauer, vereinzelt aber Disziplinar massnahmen trotz Verjährung**

Die PVK bewertet die Untersuchungsdauer der AU und DU allgemein als angemessen. Sie stellte in der Analyse der Anwendungspraxis fest, dass die Beteiligten mehrheitlich ein Interesse daran haben, einen Sachverhalt möglichst rasch zu klären. Trotzdem stellt bei DU die Tatsache, dass die disziplinarische Verantwortlichkeit von Bundesangestellten ein Jahr nach Entdeckung des Sachverhalts verjährt, verschiedentlich eine Herausforderung dar. Zwar wurde die Mehrheit der DU in einer Zeitspanne von einem bis fünf Monaten abgeschlossen, doch dauerten gewisse Verfahren länger als ein Jahr, und dennoch mündeten sie teilweise in disziplinarische Massnahmen, was aus Sicht der PVK nicht rechtmässig ist und die betroffenen Personen einer langen Unsicherheit aussetzt.

### **Wissenslücken bezüglich AU und DU**

Insgesamt gibt es nur wenig Materialien, Lehrmeinungen und Gerichtsentscheide zu AU, DU und formlosen Untersuchungen, die in der Praxis als Unterstützung beigezogen werden könnten. Zwar bewerteten die anordnenden Stellen die rechtlichen Vorgaben als klar und zweckmässig, doch sind mehrere Probleme, welche die Evaluation festgestellt hat (z. B. Wahl des Verfahrens, Information der Betroffenen), auf Fehler der anordnenden oder untersuchungsleitenden Stellen zurückzuführen. Diesen fehlt es gemäss Personalverbänden zuweilen an der nötigen Sensibilität. Viele Stellen sind nur selten mit der Durchführung einer AU oder DU konfrontiert. Nur ganz vereinzelt verfügen sie hierfür über festgehaltene Prozesse oder Checklisten. Auch sprechen sie sich selten mit dem Generalsekretariat ihres Departements oder dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) ab, weshalb auch diese Einheiten nur über beschränktes Wissen zur Thematik der AU und DU verfügen und kaum zur rechtsgleichen Behandlung der Fälle beitragen können. Als Begründung, warum sie kaum Unterstützung suchen, gaben die untersuchungsleitenden Stellen an, ein diskretes Vorgehen zu bevorzugen und jeweils möglichst wenige Personen über diese zumeist heiklen Untersuchungen zu informieren. In Weiterbildungen für Kader der Bundesverwaltung werden die Verfahren der AU und DU zwar angesprochen, aber nach Einschätzung der PVK wird zu wenig auf die Herausforderungen eingegangen, die sich den Führungsverantwortlichen bei der Anordnung und Durchführung solcher Untersuchungen stellen.