

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Dank	VII
Literaturverzeichnis	XIX
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
Einleitung	1
I. Abstammung und Herleitung der Aufsichtsanzeige	5
1. Das Petitionsrecht als rechtshistorischer Ursprung der Aufsichts-	
 anzeige	5
1.1 Entstehung und Ausgestaltung des Petitionsrechts	5
a) Aufnahme in die Verfassung	5
b) Pflicht zur Kenntnisnahme	6
c) Höchststrichterliche Praxis	7
d) Form- und Fristvorgaben	8
1.2 Von der Petition zur Aufsichtsanzeige	8
2. Gesetzmässigkeit der Verwaltung	9
2.1 Rechtsstaat und Legalitätsprinzip	9
2.2 Gewährleistung der Rechtssätze	10
a) Das Gesetz als oberste Richtschnur der Verwaltung	10
b) Weitreichender Einfluss der Verwaltung	11
c) Korrektur gesetzeswidriger Zustände	11
2.3 Faktizität	12
a) Personalmangel	12
b) Fehlende Motivation	13
c) Schwierigkeiten bei der Anwendbarkeit und Durchsetzbarkeit der	
Gesetze	14
3. Fazit	15
II. Das Anzeigerecht als Element der Mitwirkung und	
 Verwaltungskontrolle	17
1. Typisierung der Verwaltungskontrolle	17
1.1 Einleitung	17
a) Präventive und repressive Kontrollinstrumente	17

b)	Verwaltungskontrolle als duales System	18
c)	Begriffliche Differenzen	19
d)	Die Verwaltung als anonymer Machtapparat	19
e)	Verwaltungsunabhängige Aufsichts- und Kontrollinstanzen	20
f)	Keine umfassende Kontrolle	21
g)	Begrenzung der Kontrolle	22
1.2	Bedeutung und Inhalt der hierarchischen Verwaltungsaufsicht	22
a)	Hierarchie und Aufsicht	22
b)	Wirkungsbereich der Verwaltungsaufsicht	23
ba)	Organisation der Kontrolle	23
bb)	Einheitlichkeit der Arbeit	24
bc)	Konfliktvermittlung	24
c)	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung	25
ca)	Beaufsichtigung des Controllings	25
cb)	Erschwerte Kontrollmöglichkeiten	26
d)	Die Aufsichtstätigkeit als aktive Tätigkeit	26
1.3	Verwaltungsinterne Kontrolle	27
a)	Einleitung	27
b)	Verwaltungsinterne Kontrolle in Bund und Kanton Zürich	28
c)	Vorzüge der internen Verwaltungskontrolle	29
d)	Durchsetzungsvermögen als entscheidendes Element	29
1.4	Verwaltungsexterne Kontrolle	30
a)	Ombudsstellen	31
aa)	Private Ombudsstellen	31
ab)	Parlamentarische Ombudsstellen	32
ac)	Die Ombudsstelle des Kantons Zürich	32
ad)	Die Ombudsperson als einfach zugängliche Vermittlungsperson	33
ae)	Unabhängigkeit der parlamentarischen Ombudsstelle	34
af)	Gefragte Dienste	34
ag)	Fazit	35
b)	Politische Aufsicht	35
ba)	Ergänzendes Aufsichtselement	36
bb)	Parlamentarische Kontrolle auf Bundesebene und im Kanton Zürich	36
bc)	Parlamentarische Aufsichtskommissionen	37
bd)	Finanzkontrolle in Bund und Kanton Zürich	38
be)	Oberaufsicht über die Justiz	39
bf)	Grenzen des Milizsystems	40
bg)	Fazit	41

1.5	Verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsgerichtsbarkeit	42
a)	Verwaltungsinterne Verwaltungsrechtspflege	43
aa)	Vorteile der verwaltungsinternen Rechtspflege	43
ab)	Nachteile der verwaltungsinternen Rechtspflege	44
b)	Verwaltungsgerichtsbarkeit	44
c)	Fazit	45
2.	Die Anzeige im System der Verwaltungskontrolle	46
2.1	Begriffliche Einordnung der Anzeige	46
2.2	Die Anzeige als Publikumsbeitrag	46
2.3	Kommunikation zwischen Bürger und Staat	47
2.4	Bürgerkontrolle der Verwaltung als Ausfluss der direkten Demokratie ...	48
a)	Besondere demokratische Qualität	48
b)	Die Anzeige als Element einer demokratischen Kultur	49
2.5	Fazit	49
III.	Wesen und Begriffselemente der Aufsichtsanzeige	53
1.	Einleitung	53
1.1	Die Aufsichtsanzeige auf Bundes- und Kantonebene	53
1.2	Unterschiedliche Regelungsdichte auf Kantonebene	53
1.3	Weiterer Verlauf	54
2.	Terminologie	54
2.1	Bezeichnung in der Literatur	54
2.2	Terminologie in gerichtlicher Rechtsprechung und Verwaltungspraxis des Bundes	55
2.3	Terminologie auf Kantonsstufe	56
2.4	Fazit	57
3.	Rechtsnatur und Funktion	58
3.1	Übersicht	58
3.2	Die Aufsichtsanzeige im engeren und im weiteren Sinne	59
a)	Evokations- und Selbsteintrittsrechte	59
b)	Sprunganzeige	60
c)	Besondere gesetzliche Zuständigkeiten	60

3.3	Erwähnung im VwVG	61
3.4	Funktion gemäss Verwaltungsrechtspflegeordnungen auf Kantonebene	61
4.	Anzeigeelemente	62
4.1	Anzeigeelemente versus Anzeigevoraussetzungen	62
4.2	Gegenstand	64
	a) Verwaltungsinterne Akte	65
	aa) Verfügungen	65
	ab) Realakte	66
	b) Fachliche, organisatorische oder technische Missstände	66
	c) Rechtsgeschäftliche Akte der Verwaltung	67
	d) Unverbindliche Akte von Verwaltungsbehörden	68
	e) Verletzung von dienstlichen Pflichten	69
	f) Verhalten von Verwaltungspersonal	69
	g) Verwaltungsexterne Beschwerdeobjekte	70
	h) Anzeigeelemente nach kantonalem Verfahrensrecht	71
	ha) «Tatsachen» als Gegenstand der Aufsichtsanzeige	71
	hb) Gegenstand der Aufsichtsanzeige im VRG GR	71
	hc) Beschwerdefälle gemäss VRG TG und VRPV NW	71
	hd) Anfechtbares Verhalten nach VRG LU	72
4.3	Subsidiarität	73
	a) Geltende Praxis	73
	aa) Grundsatz der Nachrangigkeit	73
	ab) Besserstellung durch förmliches Rechtsmittel	73
	b) Umfassender Zugang zur Verwaltungskontrolle	74
	ba) Kritik am subsidiären Charakter der Anzeige	74
	bb) Zurückhaltende Anwendung der Subsidiaritätspraxis	75
	bc) Gefahr einer Beeinträchtigung der Aufsicht	76
	bd) Subsidiarität als Ausnahme	77
	c) Subsidiarität auf Kantonsstufe	78
4.4	Vorinstanz	78
4.5	Zuständige Instanz	79
	a) Unmittelbare Aufsichtsbehörde	79
	b) Instanzenzug	79
	c) Kantonale Besonderheiten	80
	ca) Kanton Zürich	80
	cb) Zuständigkeit nach VRG LU	80
	cc) Zuständigkeit nach VRG TG	81
	cd) Zuständigkeit nach VRPV NW	81

4.6	Anzeigegründe	82
	a) Verletzung von Rechtssätzen	82
	b) Eindeutige Missachtung wichtiger öffentlicher Interessen	83
	ba) Einleitung	83
	bb) Angemessenheit	83
	bc) Ermessenskontrolle	84
	bd) Unzweckmässigkeit	85
	c) Geltendmachung privater Rechte	85
	d) Fazit	87
4.7	Beschwerdebefugnis und Vertretungsbefugnis (Beschwerdelegitimation)	88
	a) Partei- und Prozessfähigkeit	88
	b) Weitgehende Legitimationsbefugnisse	89
	c) Kantonale Besonderheiten	90
	d) Die Anzeige als Populärrechtsbehelf sui generis	91
	e) Populargedanke versus Legitimation	91
	f) Kollektivanzeige	93
	g) Vertretungsbefugnis und Whistleblowing	93
	h) Anonyme Anzeigen	95
	i) Fazit	96
4.8	Frist	97
	a) Keine Fristvorgaben	97
	b) Fristvorgaben auf Kantonsstufe	98
4.9	Anforderungen an die Eingabe	98
	a) Keine besonderen Formvorschriften	98
	b) Schriftlichkeit und sprachliche Voraussetzungen	99
	c) Bezeichnung der Eingabe	100
	d) Formvorschriften auf Kantonsstufe	101
4.10	Fazit	101
5.	Aufsichtsanzeigeverfahren	103
5.1	Einleitung	103
	a) Rechtsquellen verfahrensrechtlicher Grundsätze	103
	aa) Anwendbarkeit der allgemeinen Verfahrensgarantien	103
	ab) Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 1 BV	104
	ac) Anwendbarkeit von Art. 29 Abs. 2 BV	104
	ad) Fazit	105
	b) Verfahrensvorschriften auf Bundesstufe	106
	c) Verfahrensvorschriften auf Kantonsstufe	107
	d) Fazit	107

5.2	Rechtsstellung der Anzeigerschaft	108
	a) Rechte	108
	aa) Parteirechte	108
	ab) Anspruch auf Rückmeldung	112
	ac) Persönliche Betroffenheit des Anzeigers	114
	ad) Fazit	114
	b) Pflichten	116
5.3	Verfahrensordnung	117
	a) Vorprüfung	118
	b) Entgegen- und Anhandnahme	119
	c) Eintretensprüfung	120
	ca) Eintretenselemente (Eintretensvoraussetzungen).....	120
	cb) «Vormaterielle» Prüfung	121
	cc) Überweisungspflicht	122
	cd) Fazit	123
	d) Rechts- oder Anhängigkeit	124
	e) Aufschiebende Wirkung	126
	f) Instruktion	127
	g) Noven, Beweisanträge und Editionsbegehren	128
	h) Rückzugs- und Desinteressenserklärung	129
	i) Vertraulichkeit	129
6.	Entscheid und Rechtsfolgen	130
6.1	Kognition der Aufsichtsbehörde	130
	a) Rechts- und Ermessenskontrolle	132
	b) Vernehmlassung	133
	c) Sachverhaltsfeststellung	134
6.2	Folgen des Entscheides	135
	a) Dispositiv und Mitteilung	135
	aa) Keine verbindlichen Formvorgaben	136
	ab) Begründung	136
	ac) Mitteilung des Entscheides	137
	b) Entscheidungsfindungsprozess	138
	ba) Umfassende Weisungs- und Kontrollrechte	138
	bb) Gesetzliche Aufsichtskompetenzen	138
	c) Massnahmentypisierung	141
	ca) Beanstandungen	141
	cb) Disziplinarische Massnahmen nach BPG und PG ZH	142
	cc) Auflösung des Arbeitsverhältnisses	144
	cd) Strafrechtliche Schritte	145

ce)	Organisatorische Massnahmen	146
cf)	Kürzung bzw. Aufstockung finanzieller Mittel	150
cg)	Anordnung einer Administrativuntersuchung	150
ch)	Ersatzvornahme	153
ci)	Revidierung einer Verwaltungsverordnung	154
cj)	Aufhebung eines Rechtsaktes	155
d)	Einzelfallgerechte Zuordnung	158
da)	Ausmass und Dimensionen eines Missstandes	159
db)	Dauer und Behebung	159
dc)	Anzahl und Stellung involvierter Personen	159
dd)	Entstandener Schaden	160
de)	Anzahl der Verfahren	160
e)	Form von Aufsichtsanzeigentscheid und allfälligen Entscheidfolgen	160
ea)	Aufsichtsanzeigentscheid	160
eb)	Unförmliche Massnahme	162
ec)	Verfügung	162
ed)	Verwaltungsverordnung	163
ee)	Gesetze und Rechtsverordnungen	163
ef)	Gesetzliche Bestimmungen zum Aufsichtsanzeigentscheid auf Kantonsstufe	164
f)	Anfechtbarkeit eines Aufsichtsanzeigentscheids	164
fa)	Keine Anfechtbarkeit	164
fb)	Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungsbeschwerde sowie Wiedererwägung	165
fc)	Ausnahmen	166
fd)	Fazit	166
g)	Kosten	167
ga)	Parteientschädigung	167
gb)	Verfahrenskosten	168
gc)	Kostenregelungen auf Kantonsstufe	169
gd)	Anfechtbarkeit	169
6.3	Abgrenzungen	169
a)	Abgrenzung zur Petition	169
aa)	Zuständigkeit	170
ab)	Inhalt	170
ac)	Folgen	170
b)	Abgrenzung zum Gesuch um Wiedererwägung	171
ba)	Definition	171
bb)	Gemeinsamkeiten	172
bc)	Unterschiede	172

c)	Abgrenzung zur Rechtsverweigerungs- und Rechtsverzögerungs- beschwerde	173
ca)	Definition	173
cb)	Unterschiede	174
cc)	Fazit	174
d)	Abgrenzung zur förmlichen Beschwerde (Rekurs).....	175
da)	Definition	175
db)	Einzelfallüberprüfung und generelle Aufsicht	175
dc)	Gesetzliche Normierung	176
dd)	Aufsichtsbehörde als Rekursinstanz	177
de)	Fazit	179
e)	Besondere Aufsichtsbeschwerden	180
ea)	Aufsichtsbeschwerde nach den §§ 82–85 GOG ZH	180
eb)	Besondere kantonale und eidgenössische Regelungen	181
ec)	Fazit	181
7.	Tendenz zur Verförmlichung	182
7.1	Weitgehende Bestimmungen in kantonalen Verwaltungsrechtspflege- ordnungen	182
7.2	Gefahr der Übernormierung	183
a)	Rechtsbehelflicher Charakter der Aufsichtsanzeige auf kantonaler Ebene	183
b)	Aufsichtsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige im Kanton Luzern	184
c)	Aufsichtsbeschwerde und aufsichtsrechtliche Anzeige im Kanton Thurgau	185
d)	Aufsichtsanzeige als förmliches Rechtsmittel	185
e)	Fazit	186
ea)	Etablierung von Richtlinien	187
eb)	Sanfte Präzisierungen	187
ec)	Legalitätsprinzip versus kantonale Organisationsautonomie	188
IV.	Öffentlichkeitsprinzip und Aufsichtsanzeigeverfahren	191
1.	Einleitung	191
2.	Von der geheimen Verwaltung zum Öffentlichkeitsprinzip	192
2.1	Geheimhaltungsprinzip	192
2.2	Öffentlichkeitsprinzip	193
a)	Verfassungsmässiger Grundsatz	193

b)	Allgemeiner Zugangsanspruch und Zugang zu den eigenen Personendaten	194
3.	Entstehung	195
3.1	Verfassungsrechtliche Grundlage	195
3.2	Gesellschaftlicher Wandel	195
a)	Zunehmender Wunsch nach Transparenz	195
b)	Politische Vorstösse	196
c)	Modernisierung der Verwaltungsstrukturen	196
3.3	Entstehung der gesetzlichen Normierung auf Stufe Bund	197
a)	Entstehung des Öffentlichkeitsgesetzes	197
b)	Entstehung des Datenschutzgesetzes	198
3.4	Entstehung der gesetzlichen Normierung im Kanton Zürich	199
a)	Auftrag an die Regierung	199
b)	Innovativer Ansatz	199
4.	Auswirkungen des Öffentlichkeitsprinzips auf das Aufsichtsanzeigeverfahren	200
4.1	Ohne Parteirechte keine Mitwirkungsrechte	200
4.2	Akteneinsichtsrecht im Rahmen eines Aufsichtsanzeigeverfahrens unter Berücksichtigung des Öffentlichkeitsprinzips	201
a)	Anwendbares Recht auf Ebene des Bundes und des Kantons Zürich	201
aa)	Regelung im Kanton Zürich	201
ab)	Regelung auf Stufe Bund	202
b)	Zugang zu den eigenen Personendaten	203
ba)	Einleitung	203
bb)	Personendaten	203
bc)	Kontrollfunktion der betroffenen Rechtsgemeinschaft	204
c)	Allgemeines Einsichtsrecht	207
ca)	Einleitung	207
cb)	Vermehrte Einschränkungen bei allgemeinen Einsichtsgesuchen	209
d)	Antrag um Informationszugang	209
e)	Anspruch auf Kenntnis des Anzeigestellers	210
f)	Durchsetzung von weitergehenden Informationsansprüchen	211
g)	Einschränkung des Auskunftsrechts	212
ga)	Öffentliche Interessen	212
gb)	Private Interessen	212
4.3	Fazit	215
a)	Praxisänderung	215

b) Erschwerte Wahrheitsfindung	215
c) Zu regelnde Aspekte	215
ca) Mitwirkungsmöglichkeiten	216
cb) Ausnahmeregelung	216
d) Aktuelle Einsichts- und Mitwirkungspraxis	217
Ausblick	219