



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.2005.01 / 08.5250.03

FD/P122005/P085250  
Basel, 19. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss  
vom 18. Dezember 2012

## Ratschlag

betreffend

### **einer Änderung des Personalgesetzes vom 17. November 1999**

**Schaffung einer Gesetzesbestimmung zur Meldung von Missständen (Whistleblowing)**

sowie

## Bericht

**zum Anzug der Geschäftsprüfungskommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Rechtliche Erwägungen</b> .....	<b>5</b>
3.1 Definition Whistleblower .....	5
3.2 Geltendes Recht .....	6
3.3 Systematische Einordnung des neuen Paragraphen im Personalgesetz .....	7
3.4 § 19a Personalgesetz im Einzelnen .....	7
<b>4. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung</b> .....	<b>9</b>
<b>5. Bericht zum parlamentarischen Vorstoss</b> .....	<b>9</b>
<b>6. Antrag</b> .....	Fehler! Textmarke nicht definiert.

## 1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, im Sinne der Beantwortung des Anzugs der Geschäftsprüfungskommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung, den Entwurf zur Änderung des Personalgesetzes vom 17. November 1999 (SG 162.100) mit dem Ziel der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Meldung von Missständen (Whistleblowing) anzunehmen.

## 2. Ausgangslage

Im Jahresbericht 2007 machte die Geschäftsprüfungskommission einen Vorstoss zum Thema „Whistleblowing“, welcher in Form eines Anzuges beim Grossen Rat eingereicht wurde. An seiner Sitzung vom 19. November 2008 hat der Grosse Rat den Anzug der Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat überwiesen. Dieser hat am 9. November 2010 den Antwortentwurf zuhanden des Grossen Rates verabschiedet. Darin hat der Regierungsrat angekündigt, die Schaffung von Schutzbestimmungen für Whistleblower zu prüfen. Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 8. Dezember 2010 antragsgemäss beschlossen, den Anzug stehen zu lassen. Der Regierungsrat legt gleichzeitig mit vorliegendem Ratschlag und Entwurf die zweite Anzugsbeantwortung vor. Dem Antrag der Geschäftsprüfungskommission entsprechend, wurde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, mittels welcher insbesondere der Schutz der Mitarbeitenden vor personalrechtlichen Massnahmen normiert werden soll, wenn eine zulässige Meldung von Missständen vorliegt.

Von Interesse ist der Blick über die Kantonsgrenzen hinaus auf die Regelungen, die Bund und Kantone bis heute erlassen haben bzw. zu erlassen planen:

- **Bund:**

- a) öffentliches Recht; Bundespersonalgesetz

Der Bund hat per 1. Januar 2011 für das Bundespersonal Bestimmungen in Sachen Whistleblowing bzw. Korruptionsbekämpfung erlassen. In einem neuen Art. 22a Bundespersonalgesetz (BPG, SR 172.220.1) werden die Anzeigepflichten, die Anzeigerechte sowie der Rechtsschutz geregelt. Die Bestimmungen sehen als Meldestelle die Strafverfolgungsbehörden, aber auch die Vorgesetzten oder die Eidgenössische Finanzkontrolle vor. Die Meldung an Letztere steht nicht nur Mitarbeitenden offen, sondern allen Personen, welche Kenntnis von Unregelmässigkeiten im Rahmen von Bundesaktivitäten haben.

Im Weiteren wird in Abs. 5 festgehalten: „Wer in guten Treuen eine Anzeige oder Meldung erstattet oder wer als Zeuge oder Zeugin ausgesagt hat, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden“. Zusätzlich hat der Bund in Art. 14 Abs. 1 lit. d BPG eine Norm geschaffen, welche eine Kündigung als nichtig bezeichnet, wenn sie verfügt wurde, weil die bzw. der betroffene Mitarbeitende in guten Treuen eine Meldung nach Art. 22a Abs. 4 gemacht hat. Am 15. August 2012 hat der Bundesrat ergänzend einen Verhaltenskodex für die Angestellten der Bundesverwaltung erlassen.

b) Privatrecht; Teilrevision des Obligationenrechts

Im Rahmen der Teilrevision des Obligationenrechts zur Verbesserung des Schutzes von Whistleblowern gelangte der Bundesrat nach einer ersten Vernehmlassung im Jahre 2009 zum Schluss, dass die im geltenden Recht vorgesehenen Sanktionen für alle Fälle missbräuchlicher oder ungerechtfertigter Kündigung überprüft werden müssen. Eine zweite Vorlage sah zum besseren Schutz der Arbeitnehmenden, die Erhöhung der maximalen Entschädigung für missbräuchliche oder ungerechtfertigte Kündigungen von sechs auf zwölf Monatslöhne vor. Im Herbst 2010 wurde eine entsprechende zweite Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Der Bundesrat hat am 21. November 2012 entschieden, dass wer Missstände am Arbeitsplatz meldet, künftig besser vor einer Kündigung geschützt werden soll. Er will deshalb die Voraussetzungen für eine rechtmässige Meldung von Missständen am Arbeitsplatz in einem neuen Artikel im Obligationenrecht festlegen.

• **Kantone:**

a) Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat als erster Schweizer Kanton in seinem neuen Personalgesetz einen Whistleblower-Artikel geschaffen, welcher am 1. Juni 2012 in Kraft getreten ist. Als Meldestelle ist eine Beratungsstelle bezeichnet, welche auf der Basis eines Auftragsverhältnisses die Meldung von Missständen entgegennimmt und weiterbearbeitet.

Die Meldestelle hat den Auftrag, den Sachverhalt aufzunehmen sowie die/den meldende/n Mitarbeiter/in über das Verfahren sowie deren/dessen Rechte und Pflichten im Rahmen des Verfahrens aufzuklären<sup>1</sup>. Zudem informiert die Meldestelle das betroffene Departement, Gericht oder zuständige Organ der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt über die Meldung, falls die Anordnung einer Massnahme geboten ist und begleitet diese bei der Abklärung des Sachverhalts und der Umsetzung der Massnahmen. Die Meldestelle gibt dem/der meldenden Mitarbeiter/in Auskunft über die Erledigung der Meldung (soweit keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen entgegenstehen). Das zuständige Departement, Gericht bzw. Organ der öffentlich-rechtlichen Anstalt informiert die interne Meldestelle über beabsichtigte und umgesetzte Massnahmen. Die Meldestelle behandelt die Meldungen von Missständen vertraulich, gibt den Namen der Mitarbeitenden ohne deren Einverständnis nicht bekannt und ist dafür besorgt, dass keine Rückschlüsse auf die meldende Person möglich sind.

b) Kanton Genf

Mitte Oktober 2012 hat das Stimmvolk im Kanton Genf eine neue Verfassung angenommen, welche auf den 1. Juni 2013 in Kraft tritt. In dieser wird auch der Schutz für Whistleblower festgeschrieben (Art. 26 Abs. 3 Kantonsverfassung).

c) Kanton Zürich

Am 28. Februar 2011 hat die SP-Fraktion im Kanton Zürich eine Motion zur Errichtung einer unabhängigen kantonalen Meldestelle für Whistleblowing eingereicht.

Unabhängig davon hat die Ombudsstelle des Kantons Zürich auf ihrer Homepage einen Link aufgeschaltet, wonach sie alle Verdachtsmeldungen bezüglich Korruption in der kantonalen

---

<sup>1</sup> Art. 18 Personalverordnung vom 13. Dezember 2011 (sGS 143.11).

Verwaltung entgegen nimmt und überprüft. Neben eigentlichen Korruptionsmeldungen betrifft dies auch die Meldung von Missständen (sog. Whistleblowing)<sup>2</sup>.

- **Privatwirtschaft:**

In der Privatwirtschaft sind entsprechende Regelungen seit Jahren weit verbreitet. Eine Studie aus dem Jahr 2005 hat gezeigt, dass bei 42% der grössten privatwirtschaftlichen Schweizer Unternehmen interne Verfahren im Fall von Whistleblowing existieren<sup>3</sup>. In der Region Basel haben sämtliche der neun grössten privaten Unternehmen (Novartis, Roche, BASF, Clariant, Syngenta, UBS, Manor, Migros, Coop) Regelungen zu Whistleblowing in ihrer Firma geschaffen.

In den USA gibt es zahlreiche Regelungen zum Schutz von Whistleblowing, so bspw. der Whistleblower Protection Act, welcher öffentliche Angestellte von Bundesbehörden schützt sowie das Sarbanes-Oxley-Gesetz, welches auf die Mehrheit der Publikumsgesellschaften Anwendung findet<sup>4</sup>. Auch das Vereinigte Königreich, Frankreich, Deutschland und die Niederlande kennen einen mehr oder minder ausgeprägten Schutz von Whistleblowern<sup>5</sup>.

Die Dunkelziffer von Korruption in privaten und öffentlichen Organisationen ist in der Schweiz sehr hoch; nur 1 bis 3% der Korruptionsfälle werden gemäss einer Studie<sup>6</sup> aufgedeckt. Der effektivste Weg, um Wirtschaftsdelikte wie Betrug, Unterschlagung, Korruption oder Misswirtschaft aufzudecken, sind interne Meldesysteme, d.h. Hinweise von Mitarbeitenden. Nach Schätzungen der Association of Certified Fraud Examiners verlieren Organisationen rund 7% ihres Umsatzes aufgrund von Wirtschaftsdelikten. Im Rahmen einer Präsentation vor der Ombudsstelle und der Leitung des Zentralen Personaldienstes am 16. März 2010 legte Integrity Line eine Hochrechnung vor, in welcher sie für den Kanton Basel-Stadt einen jährlichen Verlust durch unaufgedeckte Missstände in der Höhe von CHF 180 Mio. errechnet hat. Whistleblowing-Regelungen im Kanton Basel-Stadt sind deshalb unerlässlich, um das reibungslose Funktionieren der Verwaltung zu verbessern.

### 3. Rechtliche Erwägungen

#### 3.1 Definition Whistleblower

Als Whistleblower wird eine Person bezeichnet, welche

- „aufgrund einer besonderen Beziehung zu einer Organisation Kenntnis erhält über illegale oder unethische Praktiken dieser Organisation oder von Personen, die dieser Organisation angehören“ sowie

<sup>2</sup> <http://www.ombudsmann.zh.ch/Korruptionsmeldestelle.pdf>

<sup>3</sup> Teilrevision des Obligationenrechts (Schutz bei Meldung von Missständen am Arbeitsplatz), Erläuternder Bericht zum Vorentwurf 2008 (nachfolgend „Erläuternder Bericht OR“ genannt), S. 3 Anmerkung 3.

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 29.

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 32 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Ausführungen Integrity Line & die Integrity Plattform, April 2010, S. 2; Integrity Line unterstützt private Unternehmen und die öffentliche Verwaltung bei der Einführung und Anwendung von internen Systemen zur sicheren Meldung von Missständen. Das Integrity Line Angebot umfasst neben Beratung und Schulung auch die Installation von auf den Kunden abgestimmten Meldesystemen; Siehe auch <http://www.integrityline.org/>.

- „diese Praktiken in der Folge Dritten im Sinne einer Aufforderung, gegen diese Praktiken vorzugehen, zur Kenntnis bringt“<sup>7</sup>.

Dabei wird unterschieden zwischen internem und externem Whistleblowing. Internes Whistleblowing liegt vor, wenn der Dritte, welchem die Information zugetragen wird, „Funktionsträger dieser Organisation“ oder eine mit dieser „Organisation verbundenen Stelle“<sup>8</sup> ist. Von externem Whistleblowing wird gesprochen, wenn die Meldestelle extern, d.h. eine andere Behörde oder die Öffentlichkeit ist<sup>9</sup>.

Folgende Whistleblowing-Fälle aus dem Verwaltungsbereich haben in den letzten Jahren schweizweit Bekanntheit erlangt:

- Migrationsamt Zürich, Mai 2010: Anschuldigung der Mitarbeitenden, dass ihre Vorgesetzten Pornobilder verschicken, Dossiers willkürlich behandeln und über Mittag nicht ausstempeln würden. Der in Auftrag gegebene externe Bericht kam zum Schluss, dass die amtsinternen Vorwürfe auf einen sehr kleinen Teil der Mitarbeitenden teilweise zutreffen und dass organisatorische und strukturelle Defizite die Aufgabenerfüllung des Amtes beeinträchtigen. Der Amtsleiter ist Ende August 2010 von seinem Posten zurückgetreten, um eine Neuausrichtung des Migrationsamtes zu ermöglichen<sup>10</sup>;
- Sozialdepartement Zürich: zwei Mitarbeiterinnen werden am 17. September 2009 vom Vorwurf der Amtsgeheimnisverletzung vom Bezirksgericht freigesprochen<sup>11</sup>, anschliessend vom Zürcher Obergericht sowie vom Bundesgericht jedoch für schuldig befunden, nachdem sie im Frühjahr 2007 die «Weltwoche» mit vertraulichen Informationen über Missstände im Sozialamt beliefert hatten; die beiden Mitarbeiterinnen waren zudem aus ihrem Anstellungsverhältnis wegen schwerer Pflichtverletzung fristlos entlassen worden;
- Zürcher Klärschlammaffäre Anfang der neunziger Jahre;
- Meier 19, 1967, Zürcher Polizei- und Justizaffäre.

### 3.2 Geltendes Recht

Die interne Anzeige von Missständen an vorgesetzte Stellen oder die Ombudsstelle ist im Kanton Basel-Stadt nach geltendem Recht möglich, kann jedoch mangels eines entsprechenden Schutzes zu Benachteiligungen im Anstellungsverhältnis führen. Bei der Meldung an externe Stellen besteht zudem die Gefahr, sich einer Amtsgeheimnisverletzung schuldig zu machen, insbesondere im Falle der Information der Öffentlichkeit. So sahen sich bspw. die beiden Mitarbeiterinnen des Zürcher Sozialamtes nicht nur mit einer Kündigung des Anstellungsverhältnisses konfrontiert, sondern wurden zusätzlich der Amtsgeheimnisverletzung beschuldigt. Nachdem sie am 17. September 2009 vom Bezirksgericht von diesem freige-

<sup>7</sup> Adrian von Känel, Whistleblowing, SJZ 103 (2007) S. 309 ff., 309.

<sup>8</sup> A.o.O.

<sup>9</sup> Dominique Portmann, Herbert Wohlmann, Whistleblowing, SJZ 103 (2007) S. 179 ff., 179; Adrian von Känel, Whistleblowing, SJZ 103 (2007) S. 309 ff., 309; Silvia Hunziker, Whistleblowing, in: Vertrauen – Vertrag – Verantwortung – Festschrift für Hans Caspar von der Crone zum 50. Geburtstag, S. 163 ff., 165.

<sup>10</sup> Vgl. Medienbericht vom 20.08.2010 der Staatskanzlei ZH.

<sup>11</sup> Tagesanzeiger vom 17.09.2009; der Entscheid ist nicht rechtskräftig, da die Staatsanwaltschaft Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil eingelegt hat.

sprochen worden sind, hat das Obergericht Zürich Mitte Januar 2011 das Urteil aufgehoben und die Anklage wegen Amtsgeheimnisverletzung gestützt. Das Bundesgericht hat im Dezember 2011 das Urteil des Zürcher Obergerichts bestätigt.

Damit Mitarbeitende nicht in die Lage kommen, dass sie aufgrund einer zulässigen Meldung im Anstellungsverhältnis benachteiligt werden oder dadurch sogar eine Verurteilung wegen Amtsgeheimnisverletzung riskieren, soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche den Schutz der Mitarbeitenden gewährleistet, sofern diese das darin vorgesehene Verfahren einhalten.

### **3.3 Systematische Einordnung des neuen Paragraphen im Personalgesetz**

Die auf den § 19 Personalgesetz nachfolgende Einordnung des neuen § 19a betreffend die Meldung von Missständen im Personalgesetz, ergibt sich aus dem inhaltlichen Bezug der beiden Paragraphen. Während § 19 Personalgesetz die Pflicht der Mitarbeitenden zur Verschwiegenheit als Grundsatz regelt, definiert der neue § 19a die Voraussetzungen, unter welchen von diesem Grundsatz abgewichen werden kann und eine Meldung an eine ausserhalb der eigenen Organisationseinheit angesiedelten Stelle, d.h. an die Ombudsstelle oder die Öffentlichkeit, zulässig sein soll. Demnach legiferiert § 19a die Ausnahme der in § 19 Personalgesetz festgeschriebenen Grundsatzregel.

### **3.4 § 19a Personalgesetz im Einzelnen**

#### **Vorbemerkung:**

Mit dem vorgeschlagenen Paragraphen wird das Vorgehen zur Meldung von Missständen in groben Zügen festgeschrieben. Eine durch den Regierungsrat zu schaffende Verordnung soll die Einzelheiten regeln. Mit dem gesetzlich vorgeschriebenen Vorgehen wird der einzuhaltende Ablauf bzw. die Vorgehensweise, in deren Rahmen die Meldung von Missständen zulässig ist, vorgegeben. Andere Vorgehensweisen sind mit der Treuepflicht gegenüber der Anstellungsbehörde sowie der Schweigepflicht unvereinbar.

#### **Abs. 1**

Mitarbeitende, welche Kenntnis über einen Missstand erlangen, können sich jederzeit an die Ombudsstelle wenden. Im Weiteren soll es der Ombudsstelle überlassen werden, ob sie auch anonyme Meldungen über Missstände entgegen nimmt.

Die Meldung an die kantonale Ombudsstelle stellt keine Verletzung der Treuepflicht dar<sup>12</sup>. Einzige Voraussetzung ist, dass die Meldung von Missständen im guten Glauben erfolgt.

#### **Abs. 2**

In § 19a Abs. 2 des Entwurfs zur Änderung des Personalgesetzes wird festgehalten, dass der Regierungsrat Einzelheiten - insbesondere Definitionen - in einer Verordnung regelt.

---

<sup>12</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 7.

**Abs. 3**

Meldungen über Missstände direkt an die Öffentlichkeit würden nach geltendem Recht die Verschwiegenheitspflicht der öffentlich-rechtlichen Angestellten gemäss § 19 Personalgesetz verletzen. Ausnahmsweise, nämlich wenn die Voraussetzungen an eine zulässige Meldung erfüllt sind, wird sie nicht als Verletzung der Verschwiegenheitspflicht qualifiziert.

Prinzipiell könnte „das Recht auf die Meldung von Missständen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage auf der Basis der allgemeinen Rechtfertigungsgründe des Strafrechts bestehen<sup>13</sup>.“ Das Bundesgericht lässt zudem eine Ausnahme von der Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses in Fällen zu, die der Wahrung von übergeordneten Interessen dienen, sofern sie dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht widersprechen<sup>14</sup>. Um bezüglich der Rechtslage jedoch Klarheit zu schaffen, wird auf der Basis von Art. 14 Strafgesetzbuch eine gesetzliche Ausnahme zu Art. 320 Strafgesetzbuch legifertiert bzw. ein gesetzlicher Rechtfertigungsgrund vorgesehen. Damit sollen den Mitarbeitenden allfällige langwierige Verfahren (wie im Fall der beiden Mitarbeiterinnen des Sozialdepartements Zürich in den Jahren 2007 – 2011) erspart werden. Der Schutz betrifft allerdings nur die zulässige Meldung von Missständen.

Einer Meldung von Missständen an die Öffentlichkeit vorbehalten bleiben Angelegenheiten, die ihrer Natur nach oder gemäss besonderer Vorschrift geheim zu halten sind. Dabei ist u.a. zu denken an das Steuergeheimnis, geheime Forschungsergebnisse oder das Berufsgeheimnis<sup>15</sup> bspw. von Ärzten. Weitere, mögliche Ausnahmen von der Zulässigkeit der Meldung ergeben sich aus Bestimmungen in Spezialgesetzen, welche der allgemeinen Regelung im Personalgesetz vorgehen. Bei der Meldung an die Ombudsstelle stellt sich dieses Problem nicht, da diese ebenso wie jede Dienststelle der Geheimhaltungspflicht untersteht (§ 10 Abs. 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen des Kantons Basel-Stadt).

**Abs. 4**

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, welche auf Missstände aufmerksam machen oder eine Strafanzeige einreichen, laufen Gefahr, Opfer von Vergeltungsmassnahmen zu werden. Am häufigsten ist das Risiko einer Kündigung, es kommt jedoch auch zu anderen Vergeltungsmassnahmen, wie z.B. „Versetzung, Verweigerung einer Beförderung oder Mobbing“<sup>16</sup>. Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass unzulässige Meldungen, d.h. solche, welche nicht gutgläubig erfolgt sind bzw. solche, bei denen das Verfahren für die Information der Öffentlichkeit nicht eingehalten worden ist, eine Verletzung der Treue- sowie der Verschwiegenheitspflicht oder des Amtsgeheimnisses darstellen und damit immer noch personalrechtliche Massnahmen bis hin zu einer Kündigung gemäss § 30 Abs. 2 lit. d Personalgesetz wegen schwerer Pflichtverletzung nach sich ziehen können.

<sup>13</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 9.

<sup>14</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 9.

<sup>15</sup> Vgl. dazu ausführlich Erläuternder Bericht OR, S. 24, 25f.

<sup>16</sup> Erläuternder Bericht OR, S. 11.

#### **4. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung**

Das Finanzdepartement hat diese Vorlage gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 geprüft. Zudem wurden das Vorliegen der erforderlichen Formalitäten für die Aufnahme des vorliegend unterbreiteten Gesetzesparagrafen in das Personalgesetz (SG 162.100) in die kantonale Gesetzesammlung vom Justiz- und Sicherheitsdepartement bestätigt. Der Vortest für die Regulierungsfolgenabschätzung wurde durchgeführt.

#### **5. Bericht zum parlamentarischen Vorstoss**

##### **Anzug der Geschäftsprüfungskommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 08. Dezember 2010 den nachstehenden Anzug der Geschäftsprüfungskommission antragsgemäss stehen lassen:

„Whistleblower sind Personen, die an ihrem Arbeitsplatz auf Missstände aufmerksam werden und solche Beobachtungen intern melden oder an die Öffentlichkeit tragen. Whistleblower spielen eine tragende Rolle bei der Aufdeckung von illegalen Handlungen. Aufgrund ihrer Meldung werden sie jedoch häufig mit Repressalien wie Kündigung, Herabstufung in der Hierarchie oder Mobbing konfrontiert und als Nestbeschmutzer und Denunzianten geächtet. Aufgrund der Erkenntnis, dass Whistleblowing - beispielsweise bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen - oftmals im öffentlichen Interesse liegt, hat der rechtliche Schutz von Hinweisgebenden an Bedeutung gewonnen. Insbesondere befassen sich auch die in den letzten Jahren entwickelten internationalen Vereinbarungen über die Korruptionsbekämpfung mit Whistleblowing.

So verpflichtet beispielsweise die UNO-Konvention gegen Korruption ihre Mitgliedstaaten, Anlaufstellen für Staatsangestellte zu schaffen, die Hinweise auf Verstösse gegen die UNO-Konvention melden möchten. Dabei müssen auch anonyme Meldungen zulässig sein. Im Weiteren besagt die Konvention, dass Personen, die in gutem Glauben und aufgrund berechtigter Annahmen Korruptionsfälle an die zuständige Behörde melden, vor ungerechtfertigten Konsequenzen geschützt sein sollten. Die Schweiz hat die UNO-Konvention bereits im Jahr 2003 unterzeichnet und die Ratifikation ist zurzeit in Vorbereitung. Auch die von der Schweiz ratifizierte OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung von ausländischen Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr spricht die Whistleblowing-Thematik – wenn auch nur indirekt – an. In ihrem Bericht zur Umsetzung der OECD-Konvention bemängelte die OECD den fehlenden Rechtsschutz für Whistleblower in der Schweiz. Nicht nur auf Bundesebene, auch auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es inzwischen Bestrebungen, die auf einen verstärkten Schutz von Hinweisgebenden zielen. Es stellt sich nun die Frage, wie der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber mit dieser Thematik umgeht. Die Ombudsstelle sieht die Problematik im Zusammenhang mit Whistleblowing hauptsächlich darin, dass es keine definierte Anlaufstelle gibt und dass es an Mechanismen fehlt, um hinweisgebende Personen vor möglichen Repressalien zu schützen.

Vor diesem Hintergrund bittet die GPK die Regierung zu prüfen und zu berichten

- ob die Ombudsstelle offiziell als Anlaufstelle für hinweisgebende Staatsangestellte bezeichnet werden könnte und ob es hierfür einer gesetzlichen Regelung bedarf
- ob es eines besonderen Rechtsschutzes für Whistleblower in der kantonalen Verwaltung bedarf und wie ein solcher Rechtsschutz aussehen könnte.“

Für die Geschäftsprüfungskommission: Jan Goepfert

### **Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:**

In der Beantwortung des GPK-Anzugs vom 9. November 2010 wurden im Sinne von Vorbermerkungen grundlegende Fragen im Zusammenhang mit Whistleblowing geklärt. Die Begrifflichkeiten wurden im vorliegenden Dokument bereits erläutert.

Der Regierungsrat nimmt folgendermassen Stellung zum Antrag der GPK auf Prüfung und Berichterstattung:

- *ob die Ombudsstelle offiziell als Anlaufstelle für hinweisgebende Staatsangestellte bezeichnet werden könnte und ob es hierfür einer gesetzlichen Regelung bedarf*

Gemäss § 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen des Kantons Basel-Stadt (OmbudsmanG, SG 152.900) ist es Aufgabe der Ombudsstelle, die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung zu verstärken. Im Weiteren ist die Ombudsstelle gemäss § 5 OmbudsmanG für jedermann Ansprechstelle, nach dessen Auffassung sich eine kantonale Stelle eines Fehlverhaltens schuldig gemacht hat. Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle erstreckt sich auf alle kantonalen Behörden und Verwaltungen sowie auf die kantonalen Anstalten, Institutionen und Organisationen ebenso wie die Institutionen und Organisationen des privaten Rechts, welchen hoheitliche Aufgaben übertragen wurden oder die überwiegend vom Kanton finanziert werden. Die Ombudsstelle untersteht im Übrigen der gleichen Geheimhaltungspflicht wie die betreffenden Behörden (§ 10 OmbudsmanG). Die Ombudsleute verfügen zudem über Erfahrungen in der Entgegennahme von Meldungen über Missstände seitens von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung, nehmen sie doch bereits jetzt jährlich eine kleine Anzahl ebensolcher entgegen. Gemäss diesen Ausführungen teilt der Regierungsrat die Auffassung der GPK, dass es sinnvoll wäre, die Ombudsstelle als Anlaufstelle für hinweisgebende Staatsangestellte zu bezeichnen.

Das Ombudsmangesez enthält zwar eine genügende gesetzliche Grundlage für die Entgegennahme der Meldungen durch die Ombudsstelle. Zum Schutz der Mitarbeitenden vor sich aus zulässigen Meldungen ergebenden personalrechtlichen Konsequenzen muss jedoch eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Es ist sinnvoll, darin ebenfalls die Ombudsstelle als Anlaufstelle zu bezeichnen.

- *ob es eines besonderen Rechtsschutzes für Whistleblower in der kantonalen Verwaltung bedarf und wie ein solcher Rechtsschutz aussehen könnte.“*

Wie bereits ausgeführt, wäre es bezugnehmend auf die aktuelle Rechtslage im Kanton Basel-Stadt möglich, dass Staatsangestellte, welche Meldung über einen Missstand machen, allfälligen personalrechtlichen Sanktionen ausgesetzt sind. Diese könnten von täglichen Schikanen, über Mobbing bis hin zu einer Kündigung reichen. Zudem laufen die Mitarbeitenden Gefahr, sich einer Amtsgeheimnisverletzung gemäss Art. 320 Strafgesetzbuch schuldig zu machen. Der spezielle Schutz von Whistleblowern muss deshalb umfassend erfolgen.

Der Regierungsrat schlägt aus diesem Grund vor, durch eine Änderung des Personalgesetzes der zulässigen Missstandsmeldung eine gesetzliche Grundlage zu geben sowie detaillierte Ausführungsbestimmungen in Form einer Verordnung zu schaffen. Der neu zu schaffende Paragraph hält fest, unter welchen Voraussetzungen die Meldung von Missständen (Whistleblowing) zulässig ist. Gleichzeitig hält die Bestimmung in § 19a Personalgesetz fest, dass zulässiges Whistleblowing keine Diskriminierung der betroffenen Person in deren Arbeitsverhältnis zur Folge haben darf. Die Regelung ist im Weiteren mit der Zusage verbunden, dass zulässiges Whistleblowing nicht der Verschwiegenheitspflicht gemäss § 19 Personalgesetz untersteht und keine Amtsgeheimnisverletzung im Sinne von Art. 320 Strafgesetzbuch darstellt.

Weitere Voraussetzung für den umfassenden Schutz von Mitarbeitenden, welche eine Missstandsmeldung machen, ist eine Gesetzesbestimmung betreffend die Anzeigepflicht von öffentlich-rechtlichen Angestellten. Seit Wirksamwerden der Eidgenössischen Strafprozessordnung überlässt es Art. 302 Abs. 2 der Eidgenössischen Strafprozessordnung den Kantonen, für die Mitglieder anderer Behörden als der Strafverfolgungsbehörden eine Anzeigepflicht zu regeln. Der Kanton Basel-Stadt hat im Gesetz betreffend die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung in § 35 eine Regelung geschaffen, wonach Personen, die in ihrer Stellung als Mitglieder von Behörden oder als Bedienstete des Kantons Basel-Stadt oder einer basel-städtischen Gemeinde Kenntnis von von Amtes wegen zu verfolgenden Verbrechen oder Vergehen erhalten, diese anzuzeigen haben.

## 6. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs sowie den Anzug der Geschäftsprüfungskommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

Beilagen:

- Entwurf zu einer Änderung des Personalgesetzes
- RFA-Vortest

## Personalgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

### I.

Das Personalgesetz vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

Es wird folgender neuer § 19a eingefügt:

#### § 19a. *Meldung von Missständen*

<sup>1</sup> Mitarbeitende sind berechtigt, der kantonalen Ombudsstelle Missstände zu melden. Zulässig sind nur Meldungen, die in gutem Glauben erfolgen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

<sup>3</sup> Zulässige Meldungen verstossen nicht gegen die Verschwiegenheitspflicht gemäss § 19 Personalgesetz und stellen keine Amtsgeheimnisverletzung im Sinne von Art. 320 Strafgesetzbuch dar.

<sup>4</sup> Mitarbeitende dürfen aufgrund von zulässigen Meldungen im Anstellungsverhältnis nicht benachteiligt werden.

### II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum. Der Regierungsrat bestimmt nach Eintritt der Rechtskraft den Zeitpunkt der Wirksamkeit.



## Checkliste zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Wird im Folgenden von Unternehmen gesprochen, sind damit nicht nur privatrechtliche Unternehmen gemeint. Der Begriff umfasst im vorliegenden Fall ebenfalls öffentlich-rechtliche Unternehmen, Stiftungen, soziale Einrichtungen und Vereine/ Institutionen.

### Vorfrage:

Grundsätzliche Überlegung zur Notwendigkeit des Vorhabens: Ist die staatliche Intervention notwendig oder vorgeschrieben?

### Teil A: Klärung der Betroffenheit („Vortest“)

Eine Regulierungsfolgenabschätzung ist nur durchzuführen, wenn eine Betroffenheit vorliegt.

1. Können Unternehmen direkt von dem Vorhaben betroffen sein, bspw. in Form von Kosten, Berichtspflichten, Auflagen, Einschränkung des Handlungsspielraums?

Ja       Nein

2. Können Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitenden (kleine und mittlere Unternehmen – KMU) stärker betroffen sein als grosse Unternehmen?

Ja       Nein

3. Kann das Vorhaben aus unternehmerischer Sicht zu einer Verschlechterung der Standortattraktivität des Kantons Basel-Stadt führen?

Ja       Nein

Ist mindestens eine der Fragen 1 bis 3 mit „Ja“ zu beantworten, ist die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen.

**Das Ergebnis des Vortests zur Betroffenheit ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat.**