



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

► an den Grossen Rat

08.5250.02

FD/085250
Basel, 11. November 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 9. November 2010

Anzug der Geschäftsprüfungskommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. November 2008 den nachstehenden Anzug der Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„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:

1. Vorbemerkungen

Vor Beantwortung des eigentlichen Anzugs der Geschäftsprüfungskommission sollen im Folgenden im Sinne von Vorbemerkungen die sich im Zusammenhang mit Whistleblowing stellenden grundlegenden Fragen beantwortet werden:

1. Was sind Whistleblower? (Definition)

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
- „diese Praktiken in der Folge Dritten im Sinne einer Aufforderung, gegen diese Praktiken vorzugehen, zur Kenntnis bringt“¹.

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“² ist. Von externem Whistleblowing wird gesprochen, wenn die Meldestelle extern ist, d.h. eine andere Behörde oder die Öffentlichkeit³.

2. Werden unter diesem Begriff auch die externen Informantinnen und Informanten subsumiert?

Eigentlich nicht. Per definitionem ist ein enger Bezug zur Behörde notwendig, der intime Kenntnisse über Vorgänge innerhalb einer Organisation erlaubt, also sog. „Kritik von innen“⁴. Externe Informantinnen und Informanten haben im Weiteren andere Möglichkeiten um auf ihnen bekannte Missstände aufmerksam zu machen, z.B. eine Strafanzeige oder die Meldung an die Ombudsstelle. Wesentlich ist, dass externe Informanten nicht denselben Schutz wie Personen innerhalb einer Organisation benötigen. Insbesondere drohen ihnen infolge einer Meldung von Missständen keine Nachteile im laufenden Arbeitsverhältnis.

¹ Adrian von Känel, Whistleblowing, SJZ 103 (2007) S. 309 ff., 309.

² A.o.O.

³ Dominique Portmann, Herbert Wohlmann, Whistleblowing, SJZ 103 (207) 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.

⁴ Silvia Hunziker, a.o.O., 165.

3. Was wird unter dem Begriff „Missstände“, die gemeldet werden, verstanden?

Der Begriff „Missstände“ wird in der Lehre folgendermassen definiert: „Kenntnis über illegale oder unethische Praktiken dieser Organisation oder von Personen, die dieser Organisation angehören“⁵.

4. Wie sind Whistleblower zu schützen?

- Bezugnehmend auf die Rechtslage im Kanton Basel-Stadt, wäre es möglich, dass Staatsangestellte, die sich als Whistleblower betätigen, aufgrund ihres Arbeitsvertrages mit dem Kanton allfälligen personalrechtlichen Sanktionen ausgesetzt sind. Diese könnten von täglichen Schikanen, über Mobbing bis hin zu einer Kündigung reichen. Der spezielle Schutz von Whistleblowern müsste deshalb umfassend erfolgen. Zu prüfen ist deshalb, ob im Kanton Basel-Stadt für das zulässige Whistleblowing Schutzbestimmungen geschaffen werden sollen.

5. Soll eine spezielle Anlaufstelle für Whistleblower eingerichtet werden bzw. eine bestehende (z.B. Ombudsstelle) mit der Entgegennahme der Information beauftragt werden?

Aufgrund von Vorgesprächen ist die Ombudsstelle bereit, sich mit der Entgegennahme der Informationen über Missstände beauftragen zu lassen. Dies bietet sich an, da es gemäss § 1 Gesetz betreffend die Beauftragte/den Beauftragten für das Beschwerdewesen des Kantons Basel-Stadt (OmbudsmannG, SG 152.900) die Aufgabe der Ombudsstelle ist, die parlamentarische Kontrolle über die Verwaltung zu verstärken. Im Weiteren ist die Ombudsstelle gemäss § 5 OmbudsmanG für Jedermann Ansprechstelle, nach deren Auffassung sich eine kantonale Stelle eines Fehlverhaltens schuldig gemacht hat. Der Wirkungsbereich der Ombudsstelle erstreckt sich zudem auf alle kantonalen Behörden und Verwaltungen sowie die kantonalen Anstalten, Institutionen und Organisationen ebenso wie Institutionen und Organisationen des privaten Rechts, welchen hoheitliche Aufgaben übertragen wurden oder welche überwiegend vom Kanton finanziert werden. Die Ombudsstelle untersteht im Übrigen der gleichen Geheimhaltungspflicht wie die betreffenden Behörden (§ 10 OmbudsmanG).

6. Sind spezielle Richtlinien für Whistleblowing zu erarbeiten?

Wie in Frage 4 ausgeführt, ist zu prüfen, ob spezielle Schutzbestimmungen zu erarbeiten sind.

2. Konkrete Fragen der Geschäftsprüfungskommission

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

⁵ Adrian von Känel, Whistleblowing, SJZ 103 (2007) S. 309 ff., 309; Oder gemäss anderer Definition: „Das Offenlegen von illegalen, unmoralischen und unrechtmässigen Praktiken, die innerhalb der Kontrollmöglichkeit des Arbeitgebers liegen“, in: Thomas M. Schwab, „ich verpfeife meine Firma...“, erschienen in Forschungsarbeit der Hochschule für Wirtschaft HSW, Juli 1998, S. 2.

Gemäss den Ausführungen zu Frage 5 bietet sich die Ombudsstelle aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages an, für die Zukunft die Funktion der Entgegennahme sowie Abklärung von Meldungen über Missstände zu übernehmen. Die beiden Ombudspersonen haben sich bereit erklärt, diese Aufgabe zu übernehmen. Das Ombudsmangesetz wäre zwar wohl eine genügende gesetzliche Grundlage für die Entgegennahme der Meldungen. Da aber zum Schutz der Mitarbeitenden eine gesetzliche Grundlage über die zulässige Meldung von Missständen geschaffen werden müsste, wäre es sinnvoll, darin auch die Ombudsstelle als Anlaufstelle (unter gewissen Voraussetzungen) zu bezeichnen.

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

Um Whistleblower in ihrem Anstellungsverhältnis im Falle einer Meldung von Missständen zu schützen, sind Schutzbestimmungen notwendig. Ohne diese drohen den Mitarbeitenden, welche eine Meldung machen, in ihrem Anstellungsverhältnis ernsthafte Nachteile, bis hin zu einer Kündigung. Die aktuelle Rechtslage hindert Mitarbeitende allenfalls daran, überhaupt eine Meldung zu machen bzw. Details preiszugeben, welche der Anstellungsbehörde ermöglichen würde, gegen fehlbare Vorgesetzte vorgehen zu können (vgl. Interpellation Nr. 42 Ernst Mutschler betreffend Bericht an den Grossen Rat der Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt, Fall 5 "Bei der Arbeitszeit kann nicht mehr geflunkert werden, 10.5159).

Der Regierungsrat prüft daher die Schaffung von Schutzbestimmungen.

3. Antrag

Aufgrund dieser Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Anzug der Geschäftsprüfungs-kommission betreffend Whistleblowing in der kantonalen Verwaltung stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin