



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-307

«Gesagate»: Für einen echten Whistleblowingschutz

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	09.12.2024
Begründung:	09.12.2024
Überweisung an den Staatsrat:	09.12.2024
Antwort des Staatsrats:	06.05.2025

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 9. Dezember 2024 eingereichten und begründeten Motion wird der Staatsrat aufgefordert, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zum besseren Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern im Kanton Freiburg zu unterbreiten. Nach Auffassung des Motionärs bietet Artikel 62 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) nur einen ungenügenden Schutz. Er verlangt als erstes eine Klärung und einen breiteren Geltungsbereich für den Whistleblowingschutz. Ein hinreichender Schutz sollte nicht nur das dem StPG unterstellte Personal umfassen, sondern alle Behördenvertreterinnen und -vertreter auf allen Stufen der öffentlichen Verwaltung, wozu seiner Ansicht nach auch die Mitglieder des Staatsrats und der Gerichtsbehörden, das Personal auf Gemeindeebene sowie die gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter auf Kantons- und Gemeindeebene gehören.

Zweitens sollte gemäss Motionär die Behörde, die sich mit den Meldungen von Unregelmässigkeiten befassen würde, eine unabhängige Stelle sein. Seiner Ansicht nach ist die derzeitige Regelung gemäss StPG, wonach der Staatsrat dafür zuständig ist, nicht zufriedenstellend. In seinen Augen müssten Garantien für den Schutz der Anonymität und Vertraulichkeit eingeführt werden.

Und schliesslich fordert er eine klare Definition des Schutzes für Whistleblowing sowie eine Klarstellung, welche Rolle der Arbeitgeber dabei spielt, insbesondere in Bezug auf die Begleitung von Whistleblowerinnen und Whistleblowern sowie die Aufklärung aller betroffenen Personen über das Meldeverfahren und die Schutzmassnahmen für Whistleblowing.

Der Motionär verweist auf das Genfer Gesetz zum Schutz der Whistleblowerinnen und Whistleblower beim Staat (loi genevoise sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat; LPLA), an dem sich der Kanton Freiburg seiner Meinung nach orientieren könnte.

II. Antwort des Staatsrats

1. Ein Präzedenzfall aus jüngerer Zeit: Volksmotion 2022-GC-192

Die Freiburger Behörden hatten erst kürzlich Gelegenheit, über die Einführung spezifischer Bestimmungen zum Whistleblowingschutz zu befinden. So verlangte die am 25. November 2022 eingereichte Volksmotion 2022-GC-192 «Für den Schutz von Whistleblowern!» eine Änderung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) dahingehend, dass in Artikel 19 KV ein dritter Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt werden sollte:

Artikel 19 *Meinung und Information*

¹ *Die Meinungsfreiheit und die Informationsfreiheit sind gewährleistet.*

² *Das Recht auf Information ist gewährleistet. Jede Person kann amtliche Dokumente einsehen, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.*

³ *Jede Person, die rechtmässig festgestelltes gesetzeswidriges Verhalten in gutem Glauben und zum Schutz des öffentlichen Interesses der zuständigen Stelle meldet, wird angemessen geschützt.*

Der Staatsrat beantragte dem Grossen Rat in seiner Antwort vom 29. August 2023, die Volksmotion abzulehnen.

Der Staatsrat betonte einerseits, dass die kantonale Gesetzgebung nicht die richtige Ebene für die Gewährleistung des Schutzes von Whistleblowerinnen und Whistleblowern sei. Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse fallen in die Zuständigkeit des Bundesrechts (Art. 319 OR sowie die einschlägigen eidgenössischen Gesetze und Verordnungen). Im Arbeitsrecht ist die Zuständigkeit der Kantone auf den öffentlichen Sektor beschränkt. Massnahmen zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern sollten deshalb auf Bundesebene getroffen werden, so dass alle betroffenen Personen und nicht nur die Angestellten im öffentlichen Sektor davon profitieren. Der Staatsrat hielt insbesondere fest, dass sich der Geltungsbereich des von den Verfassern der Volksmotion ins Feld geführten Genfer Gesetzes auf gewisse Personalkategorien beschränkt und dass das Gesetz zwar zahlreichen Angestellten Schutz bietet, aber längst nicht alle unter seinen Anwendungsbereich fallen.

Weiter machte der Staatsrat die Grossratsmitglieder auch auf den für die dem Gesetz vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) unterstellten Angestellten bereits geltenden Schutz aufmerksam. Artikel 62 StPG bestimmt Folgendes: «Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis von strafbaren und den Interessen des Staates schadenden Handlungen haben oder solche vermuten, sind verpflichtet, dies unverzüglich der Anstellungsbehörde oder subsidiär dem Staatsrat zu melden. Scheint die Tat strafrechtlichen Charakter zu haben, so zeigt die Anstellungsbehörde oder der Staatsrat sie der zuständigen Strafbehörde an». Was den Schutz betrifft, so dürfen nach Artikel 62 Abs. 5 StPG Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in gutem Glauben eine offensichtlich strafbare oder den Interessen des Staates schadende Handlung gemeldet oder bezeugt haben, daraus keine beruflichen Nachteile entstehen.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Umsetzung des Whistleblowingschutzes nicht so einfach ist, weil die Hinweisgebenden nachweisen müssen, in gutem Glauben gehandelt zu haben. «Die Erhebung dieses Nachweises kann in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Wie die Erfahrung zeigt, erfolgen Meldungen nämlich nicht immer aus altruistischen Gründen, sondern manchmal auch als Reaktion auf eine als ungerecht empfundene Situation (Kündigung, Verwarnung, verweigerte Beförderung usw.)».

Der Grosse Rat behandelte die Volksmotion 2022-GC-192 «Für den Schutz von Whistleblowern!» in seiner Sitzung vom 27. November 2023. Dabei schloss sich die Mehrheit der Grossrätinnen und Grossräte den Argumenten des Staatsrats an, und die Volksmotion wurde mit 56 zu 29 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt.

2. Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern (Hinweisgebende) im kantonalen Recht

Es gibt im kantonalen Recht keine Bestimmung, die ausdrücklich Kantonspolitikerinnen und -politikern einen Whistleblowingschutz gewährt.

Was das Staatspersonal betrifft, so ist die rechtliche Situation von Whistleblowerinnen und Whistleblowern in Artikel 62 StPG geregelt, der folgenden Wortlaut hat:

Artikel 62 Informationspflicht – Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern festgestellte Widerhandlungen

¹ *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis von strafbaren und den Interessen des Staates schadenden Handlungen haben oder solche vermuten, sind verpflichtet, dies unverzüglich der Anstellungsbehörde oder subsidiär dem Staatsrat zu melden.*

² *Scheint die Tat strafrechtlichen Charakter zu haben, so zeigt die Anstellungsbehörde oder der Staatsrat sie der zuständigen Strafbehörde an. In nicht schwerwiegenden Fällen kann auf eine Anzeige verzichtet werden. Erstattet die Anstellungsbehörde oder die Direktion Anzeige, so setzt sie den Staatsrat davon in Kenntnis.*

³ *Die Ausführungsbestimmungen können für gewisse Personalkategorien die Pflicht einführen, von Dritten begangene Straftaten, von denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis erhalten haben, der zuständigen Strafbehörde anzuzeigen.*

⁴ *Artikel 302 Abs. 1 der Strafprozessordnung über die Anzeigepflicht der Beamtinnen und Beamten der Kantonspolizei bleibt vorbehalten.*

⁵ *Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in gutem Glauben eine offensichtlich strafbare oder den Interessen des Staates schadende Handlung gemeldet oder bezeugt haben, dürfen daraus keine beruflichen Nachteile entstehen.*

Dieser Artikel wurde 2022 geändert. Die hauptsächliche Neuerung betrifft die Einführung von Absatz 5. Gemäss Botschaft des Staatsrats werden mit dieser neuen Bestimmungen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser vor den möglichen Konsequenzen einer solchen Anzeige geschützt. So dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in gutem Glauben eine strafbare oder den Interessen des Staates abträgliche Handlung angezeigt oder bezeugt haben, keinen beruflichen Nachteil erleiden. Dieser neue Absatz bietet die notwendigen Garantien zum Schutz der Angestellten vor möglichen Repressalien nach einer Meldung von Missständen - insbesondere vor missbräuchlichen Kündigungen.

Die anderen Änderungen beziehen sich auf die neue Möglichkeit der Mitarbeitenden, sich an den Staatsrat zu wenden, zum Beispiel bei Versagen der Anstellungsbehörde.

Artikel 62 StPG gilt für das gesamte dem StPG unterstellte Personal. Artikel 2 StPG definiert den Geltungsbereich des Gesetzes. Es «gilt für diejenigen Personen, die im Dienste des Staates tätig sind und dafür ein Gehalt beziehen» (Abs. 1). Es handelt sich genauer gesagt, um «die Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, einschliesslich der Anstalten des Staates mit eigener Rechtspersönlichkeit [...], des Sekretariats des Grossen Rates und der Gerichtsbehörden» (Abs. 2). Die Ausnahmen sind in Artikel 3 StPG aufgeführt. Die Anstalten des Staates, dessen Personal dem StPG untersteht, sind in Artikel 2 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR, SGF 122.70.11) aufgelistet. Es sind dies die Universität, die Kantonale Lehrmittelverwaltung, die Freiburger Strafanstalt, Grangeneuve, die Nutztiersversicherungsanstalt, das freiburger spital, das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit, die Kantonale Sozialversicherungsanstalt, die Pensionskasse des Staatspersonals, die Fachhochschule Westschweiz//Freiburg, die Pädagogische Hochschule Freiburg und die Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik.

3. Auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene ermächtigt Artikel 70 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden (GG; SGF 140.1) die Gemeinden, das Dienstverhältnis ihres Personals mit einem allgemein verbindlichen Reglement zu regeln. Gibt es kein solches Reglement, so kommt das StPG einschliesslich des oben erwähnten Artikels 62 als subsidiäres Gemeinderecht zur Anwendung.

Was die gewählten Kommunalpolitikerinnen und -politiker betrifft, so enthält die kantonale Gesetzgebung über die Gemeinden keine Bestimmungen zum spezifischen Schutz von Hinweisgebenden. Der kantonale Gesetzgeber hat jedoch im Jahr 2006 Bestimmungen über Massnahmen bei Unregelmässigkeiten erlassen (Art. 150 ff. GG). Diese Bestimmungen zielen zwar nicht direkt auf Whistleblowing ab, schaffen jedoch Klarheit darüber, wie bei festgestellten Unregelmässigkeiten vorzugehen ist.

4. Vergleich mit anderen Kantonen

Bern

Im Kanton Bern fungiert die Kantonale Finanzkontrolle als Meldestelle für Missstände gemäss Artikel 40 ff. des Kantonalen Finanzkontrollgesetzes (KFKG).

Unter diese Bestimmungen fallen ausschliesslich Meldungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, der Gerichtsbehörden, der Staatsanwaltschaft sowie der kantonalen Anstalten (Art. 40). Die Finanzkontrolle als Meldestelle untersucht den Sachverhalt und informiert die zuständigen Stellen, wenn sie einen Missstand festgestellt hat (Art. 42).

Meldungen können über eine spezielle Meldeplattform oder persönlich an den Vorsteher oder den stellvertretenden Vorsteher der Finanzkontrolle gemacht werden. Die Meldungen werden von der Finanzkontrolle vertraulich behandelt (Art. 43), die Anonymität der Hinweisgebenden ist jedoch nicht uneingeschränkt gewährleistet, da sie dieser Behörde ihre Identität offenlegen müssen, unabhängig davon, über welchen Kanal sie die Unregelmässigkeit melden (Meldeplattform oder direkte Meldung an die zuständigen Personen der Finanzkontrolle).

Den Schutz von Hinweisgebenden gewährleistet Artikel 50a des Personalgesetzes (PG), der vorschreibt, dass Personen, die Meldungen über Missstände erstatten, deswegen im Anstellungsverhältnis nicht benachteiligt werden dürfen.

Genf

Im Kanton Genf ist der Schutz von Hinweisgebenden im öffentlichen Sektor im 2022 in Kraft gesetzten Gesetz über den Whistleblowingschutz beim Staat (loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'Etat; LPLA) formalisiert. Dieses soll gewährleisten, dass Meldungen über Unregelmässigkeiten nachgegangen wird und Hinweisgebende, die in gutem Glauben gehandelt haben, geschützt werden (Art. 1).

Gemäss Artikel 2 gilt das Gesetz für das Personal:

- a) *der kantonalen Verwaltung (diese umfasst die Departemente, die Staatskanzlei und ihre Dienststellen sowie die ihnen zugewiesenen oder ihrer Aufsicht unterstellten Stellen);*
- b) *des Grossen Rates;*
- c) *der Gerichtsbehörden;*
- d) *des Rechnungshofs;*
- e) *der Einrichtungen, die unter das Gesetz vom 22. September 2017 über die Organisation der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen fallen;*
- f) *der Universität Genf und der Fachhochschule Westschweiz - Genf;*
- g) *der Gemeindebehörden und der ihnen unterstellten Ämter und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie interkommunalen Körperschaften.*

Meldungen von Angestellten der in Artikel 2 aufgeführten Behörden können an verschiedene Stellen gerichtet werden. Die hinweisgebende Person entscheidet, welcher Stelle sie den Missstand melden will. Als mögliche Meldestellen kommen die Vorgesetzten, eine vom Arbeitgeber bezeichnete Stelle, ein internes Kontrollorgan oder der Rechnungshof in Frage. Was die vom Arbeitgeber bezeichnete Stelle betrifft, so hat der Kanton Genf eine aus rund zehn Personen (hauptsächlich Juristinnen/Juristen) bestehende Vertrauensgruppe eingesetzt, die sich mit HR-Problemen befasst. Bei der Verabschiedung des LPLA beschloss der Gesetzgeber, die Gewährleistung des Whistleblowingschutzes der Vertrauensgruppe zu übertragen.

Artikel 5 legt die für Meldungen geltenden Grundsätze fest. Meldungen erfolgen anonym; die Identität der Hinweisgebenden ist vertraulich. Sie dürfen aufgrund ihrer Meldungen nicht benachteiligt werden.

Der Staat Genf stellt dem Staatspersonal und den Behörden und Institutionen, die die Vertrauensgruppe und/oder die interne Auditstelle des Staates als Bearbeitungsstelle für Meldungen benannt haben, eine gesicherte Meldeplattform zur Verfügung. Die Nutzung dieser Meldeplattform gewährleistet die Anonymität der Hinweisgebenden. Die Gewährleistung der Anonymität muss jedoch dann relativiert werden, wenn die Hinweisgebenden einen Missstand melden, ohne die Plattform zu nutzen, z. B. mit Schreiben oder E-Mail an die zuständige Stelle. So steht auf der Website des Staates Genf, dass die Meldung allenfalls nicht weiterverfolgt wird, wenn es nicht möglich ist, mit der hinweisgebenden Person Kontakt aufzunehmen und die Informationen zu beschaffen, die zur Überprüfung der rechtlichen Voraussetzungen und zur ordnungsgemässen Weiterbearbeitung der Meldung erforderlich sind. Somit wird eine Meldung mit anonymem Schreiben sehr wahrscheinlich nicht weiterverfolgt.

Die mit einer Meldung befassten Stellen klären den Sachverhalt ab und übermitteln ihre Ergebnisse dem Arbeitgeber, der die notwendigen Massnahmen ergreift, um die Unregelmässigkeiten auszuräumen.

Jura

Der Kanton Jura hat kein besonderes Whistleblowing-Dispositiv vorgesehen. Artikel 24 des Staatspersonalgesetzes (Loi sur le personnel de l'Etat, LPer) schreibt vor, dass Straftaten, Verstösse und andere Unregelmässigkeiten, die Staatsangestellte in Ausübung ihrer Funktion feststellen, der oder dem Vorgesetzten oder der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher gemeldet werden müssen. Finanzielle Sachverhalte können auch der Finanzkontrolle gemeldet werden.

Artikel 24 Abs. 5, wonach niemand benachteiligt werden darf, weil er in gutem Glauben einen Verstoß oder eine Unregelmässigkeit meldet, gewährleistet den Schutz der Hinweisgebenden.

Neuenburg

Die Neuenburger Gesetzgebung enthält derzeit keine Bestimmungen zum Whistleblowingschutz. Lediglich im Gesamtarbeitsvertrag im Gesundheitswesen GAV «Santé 21» ist in Artikel 7.4 die Rede von gutgläubiger Meldung von gefährlicher Pflege, Misshandlungen, Straftaten, sonstigen rechtswidrigen Handlungen oder wiederholten Verstössen gegen Dienstanweisungen» und den Schutz vor Benachteiligungen. Es gibt jedoch kein besonderes Dispositiv, und die Meldungen werden vom Arbeitgeber bearbeitet.

Gegenwärtig ist ein Gesetzesentwurf in Arbeit, der diese Lücke schliessen soll und demnächst in die Vernehmlassung geschickt werden dürfte.

Tessin

Seit 2022 gibt es im Kanton Tessin für das kantonale Verwaltungspersonal ein Meldesystem, für das die kantonale Finanzkontrolle zuständig ist. Die Grundsätze sind in Artikel 31a der Legge *sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti*) verankert ([Übersetzung aus dem italienischen Originaltext](#)):

31a Meldepflicht, Melderecht und Schutz

¹ Die Angestellten sind verpflichtet, den Strafverfolgungsbehörden, ihren Vorgesetzten oder der Anstellungsbehörde Straftaten und Vergehen anzuzeigen, die sie in Ausübung ihres Amtes feststellen oder die ihnen gemeldet werden; im Falle einer Meldung an ihre Vorgesetzte oder ihren Vorgesetzten oder an die Anstellungsbehörde obliegt diesen die Anzeigepflicht; die Anzeigepflicht nach anderen Gesetzen bleibt vorbehalten.

² Die Angestellten haben das Recht, sonstige Unregelmässigkeiten zu melden, die sie in Ausübung ihres Amtes feststellen oder die ihnen gemeldet werden.

³ Die Meldung ist an die Anstellungsbehörde oder an die von ihr bezeichnete Dienststelle zu richten; bei Angestellten der Justizbehörden oder von Behörden, in denen Richter/innen tätig sind, ist die Meldung an den Justizrat zu richten.

⁴ Die Meldung ist vertraulich zu behandeln.

⁵ Angestellte, die in gutem Glauben eine Anzeige erstattet, eine Unregelmässigkeit gemeldet oder als Zeuginnen oder Zeugen ausgesagt haben, dürfen dafür nicht beruflich benachteiligt werden.

⁶ Der Grosse Rat erhält von den verschiedenen Anstellungsbehörden jährlich einen Bericht über die nach den Absätzen 1 und 3 eingegangenen Anzeigen und Meldungen.

In der Praxis werden die Meldungen an eine technische Gruppe geschickt, die sich aus dem Leiter der kantonalen Finanzkontrolle, zwei HR-Verantwortlichen und einer Juristin oder einem Juristen zusammensetzt. Diese Gruppe nimmt eine erste Prüfung der Zulässigkeit der Whistleblowing-Meldungen vor. Meldungen, die begründet erscheinen, werden an das zuständige Departement zur Stellungnahme weitergeleitet. Ausgehend von der Stellungnahme des Departements und allfälligen angekündigten Korrekturmassnahmen kann die Finanzkontrolle weitere Massnahmen zur Behebung der Unregelmässigkeiten verlangen.

Die Anonymität der Hinweisgebenden ist nicht gewährleistet.

Wallis

Im Kanton Wallis ist die Whistleblowing-Thematik auf gesetzliche Ebene weitgehend ähnlich wie im Kanton Freiburg geregelt. Artikel 34a der Verordnung über das Personal des Staates Wallis (kVPers) hat folgenden Wortlaut:

Artikel 34a *Meldung von Unregelmässigkeiten und Missständen*

¹ *Die Angestellten melden der Whistleblowingstelle des Staates Wallis die Unregelmässigkeiten und Missstände, von denen sie bei der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis erhalten haben. Hinweise von Dritten müssen nur dann gemeldet werden, wenn ausreichende Beweise vorliegen oder der Sachverhalt glaubhaft dargelegt wurde.*

² *Die Whistleblowingstelle des Staates Wallis ermittelt den Sachverhalt und trifft die erforderlichen Massnahmen. Insbesondere stellt sie die Anonymität der Angestellten sicher.*

³ *Niemand darf beruflich benachteiligt werden, weil er in gutem Glauben eine Unregelmässigkeit gemeldet hat.*

In der konkreten Umsetzung unterscheiden sich diese Bestimmungen jedoch von der Lösung im Kanton Freiburg. So wurde das Finanzinspektorat als unabhängiges Organ als Whistleblowingstelle bezeichnet. Das Finanzinspektorat verfügt über eine IT-Plattform, auf der die Informationen der Hinweisgebenden verschlüsselt und unter Wahrung ihrer Anonymität abgelegt werden können.

Waadt

Im Kanton Waadt ist es grundsätzlich der Rechnungshof, der sich mit Meldungen von Unregelmässigkeiten befasst. Gemäss Artikel 23 des Gesetzes über den Rechnungshof (loi sur la Cour des comptes) kann jedermann dem Rechnungshof ein besonderes Mandat vorschlagen. Dem Rechnungshof ist es freigestellt, diesem Mandat Folge zu geben oder nicht. Wie bei den Meldeplattformen in den Kantonen Bern, Genf und Wallis, können Hinweisgebende auf der Website des Kantons Waadt anonym einen Missstand in Bezug auf die Verwendung öffentlicher Gelder melden.

In der Waadtländer Gesetzgebung wird nicht nur der Rechnungshof als Behörde für solche Meldungen genannt. So muss die kantonale Finanzkontrolle, wenn sie mit einer Meldung befasst wird, gemäss Artikel 4 der Ausführungsverordnung zum Gesetz vom 12. März 2013 über die kantonale Finanzkontrolle die dem betroffenen Departement vorstehende Person informieren, die entscheidet, wie mit der Meldung weiter verfahren werden soll. Die Meldung wird der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher vollständig und nicht anonymisiert übermittelt.

Im Kanton Waadt laufen Gesetzgebungsarbeiten zum Whistleblowingschutz.

Zusammenfassung

Die bestehenden Mechanismen der einzelnen Kantone weisen Besonderheiten auf, insbesondere in Bezug auf das Organ oder die Organe, die für die Bearbeitung der Meldungen zuständig sind. Es lassen sich aber einige allgemeine Tendenzen erkennen. So ist abgesehen von den Kantonen mit einem Rechnungshof (GE und VD), der Kreis der Personen, die Unregelmässigkeiten melden können, auf das Staatspersonal (im weiteren Sinne) beschränkt, wie im Kanton Freiburg, und in der Praxis ist die Wahrung der Anonymität der Hinweisgebenden nur in den Kantonen Wallis und Genf gewährleistet, vorausgesetzt, sie nutzen die eigens dafür eingerichtete Plattform (Whistleblowing-System).

5. Stellungnahme des Staatsrats

- a. Der Staatsrat verweist auf seine Antwort vom 29. August 2023 auf die Volksmotion 2022-GC-192 «Für den Schutz von Whistleblowern!» und hält an seiner damaligen Position fest. Seiner Ansicht nach ist der nach geltendem Recht in seinen Zuständigkeitsbereich fallende Whistleblowingschutz ausreichend, und er beantragt dem Grossen Rat die Abweisung dieser Motion 2024-GC-307.

Die Motion verlangt die Verabschiedung neuer Bestimmungen über die Meldung von Missständen sowohl auf kantonaler (b.) als auch kommunaler Ebene (c.).

- b. Bei der Meldung möglicher Unregelmässigkeiten auf kantonaler Ebene muss unterschieden werden, ob die Meldung von einer oder einem Staatsangestellten oder von einer dritten Person, die Verwaltungsdienstleistungen in Anspruch nimmt, gemacht wird.

Staatsangestellte, die dem StPG unterstellt sind, können nach Artikel 62 StPG Unregelmässigkeiten im Staatsbetrieb melden, ohne dafür Nachteile in Kauf nehmen zu müssen.

Gemäss den ersten beiden Absätzen dieser Bestimmung sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates verpflichtet, ihrer Anstellungsbehörde bzw. dem Staatsrat Fälle zu melden, in denen sie strafbare Handlungen, die den Interessen des Staates schaden, feststellen oder vermuten. Vorbehaltlich minderschwerer Fälle ist die Anstellungsbehörde bzw. der Staatsrat verpflichtet, die Straftat zur Anzeige zu bringen.

Artikel 62 StPG wurde 2022 mit einem neuen Absatz 5 ergänzt, wonach gutgläubig handelnden Whistleblowerinnen und Whistleblowern garantiert wird, dass sie aufgrund ihrer Meldung keine beruflichen Nachteile zu befürchten haben.

Das Meldesystem nach dem StPG garantiert zwar nicht die Anonymität der Hinweisgebenden, aber mit dem neuen Absatz 5 von Artikel 62 StPG hat der kantonale Gesetzgeber für ihren hinreichenden Schutz gesorgt. So können sich Mitarbeitende jederzeit an ihre Anstellungsbehörde wenden oder auch an den Staatsrat, wenn ihnen die Anstellungsbehörde nicht unabhängig zu sein scheint oder selbst in der Kritik steht. Sie erhalten von der Anstellungsbehörde oder gegebenenfalls vom Staatsrat die Zusicherung, dass ihnen aus dieser Meldung keinerlei berufliche Nachteile entstehen dürfen wie beispielsweise Repressalien bis hin zu einer allfälligen Kündigung. Falls nötig muss die Anstellungsbehörde oder der Staatsrat Hinweisgebende schützen, etwa mit der Versetzung in eine andere Abteilung. Auch die neutrale und unabhängige Beratungsstelle Espace Gesundheit Soziales, die sich mit Mobbing und anderen Problematiken auskennt, unterstützt unter Wahrung der Vertraulichkeit die Mitarbeitenden, denen nach einer Meldung negative

Konsequenzen drohen. Sie kann gegebenenfalls mit dem Einverständnis der betroffenen Person auch Informationen an die Anstellungsbehörde weiterleiten. Dem Amt für Personal und Organisation seinerseits kommt als stellungnehmende Behörde eine abschliessende Kontrollfunktion im Rahmen einer möglichen Entscheidung in diesem Zusammenhang zu (abschlägige Stellungnahme im Falle einer geplanten Sanktionierung der/des Mitarbeitenden). Was die Meldungen an sich betrifft, so ist es Sache der Anstellungsbehörde oder des Staatsrats, selber oder durch Beauftragung Dritter die erforderlichen Abklärungsmassnahmen durchzuführen und den Fall gegebenenfalls an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Damit übt der Staatsrat eine hinreichende Kontrolle über mögliche Repressalien gegen die Hinweisgebenden aus.

Der Staatsrat weist hier darauf hin, dass der Kreis der Personen, die dem StPG unterstehen und folglich den Schutz nach Artikel 62 StPG geniessen, weiter gefasst ist, als der Motionär zu glauben scheint. Dieser Kreis ist oben unter Ziffer 2 (letzter Absatz) umschrieben und umfasst ganz allgemein das Personal der Kantonsverwaltung, einschliesslich der staatlichen Anstalten, des Sekretariats des Grossen Rats und der Gerichtsbehörden.

In Bezug auf Hinweise von Dritten enthält das geltende Recht mit der Aufsichtsbeschwerde und der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zwei Instrumente zur Meldung von Unregelmässigkeiten beim Staat und zur Verbesserung des Behördenbetriebs.

Die Aufsichtsbeschwerde ist in Artikel 112 VRG geregelt:

Art. 112 Aufsichtsbeschwerde

¹ *Jedermann kann jederzeit der oberen Behörde Tatsachen anzeigen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine ihrer Dienst- oder Aufsichtsgewalt unterstehende Behörde erfordern.*

² *Der Anzeiger hat keine Parteirechte. Die Behörde teilt ihm jedoch mit, ob sie aufgrund der Aufsichtsbeschwerde etwas veranlasst hat oder nicht.*

³ *Die besonderen Aufsichtsbeschwerdeverfahren der Spezialgesetzgebung bleiben vorbehalten.*

Es handelt sich um ein einfache Handlungsmöglichkeit, mit der jede Person die oberste Instanz einer bestimmten Behörde auffordern kann, im öffentlichen Interesse eine Entscheidung zu treffen oder eine Massnahme zu ergreifen. Die anzeigende Person hat keine Parteirechte; sie kann keine Rechtsmittel einlegen. Die Behörde ist lediglich verpflichtet, ihr mitzuteilen, ob der Beschwerde nachgegangen wurde, nicht aber, welche Folgemassnahmen ergriffen wurden.

Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist Gegenstand des Gesetzes vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG; SGF 181.1). Obwohl die Mediation in Verwaltungsangelegenheiten nicht direkt ein Whistleblowing-Verfahren ist und so, wie sie im Kanton Freiburg konzipiert ist, vom Ombudskonzept abweicht (es handelt sich nicht um ein Instrument zur Kontrolle der Verwaltung), kann sie in bestimmten Situationen zu besserer Behördenarbeit beitragen. Sie weist also einige Elemente auf, die mit der Whistleblowing-problematik in Zusammenhang stehen. Nach Artikel 1 Abs. 3 MedG hat die Mediation zu Ziel:

- a) *die Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Behörden zu unterstützen und in Streitfällen als Vermittlerin zu dienen;*
- b) *Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern vorzubeugen und darauf hinzuwirken, dass sie einvernehmlich gelöst werden;*
- c) *die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen;*

- d) zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen;
- e) den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen.

Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator ist bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben unabhängig und nicht an Weisungen anderer Behörden gebunden (Art. 7 MedG).

Der Staatsrat weist schliesslich auch auf Artikel 18 des Gesetzes über die Oberamtsweniger vom 20. November 1975 hin (SGF 122.3.1), wonach unter der Überschrift «Aufsicht über die Verwaltung» die Oberamtsweniger die Oberaufsicht über die Beamtinnen und Beamten in ihrem Bezirk ausübt und wenn nötig die Staatsrätin/den Staatsrat oder die zuständige Direktion über festgestellte Mängel in ihrem Verhalten informiert. Gemäss den gesetzgeberischen Vorarbeiten zu dieser Bestimmung besteht diese Oberaufsicht in einer allgemeinen Aufsicht, die darauf beruht, dass die Mitglieder der kantonalen Verwaltung in den Bezirken die gesamte kantonale Verwaltung repräsentieren und das Bild dieser Verwaltung vermitteln (TGR 1975 S. 608). Obwohl diese Bestimmung in der jüngsten Vergangenheit offenbar nicht zur Anwendung gekommen ist, bleibt sie dennoch gültig. Stellen die Bürgerinnen und Bürger Unregelmässigkeiten fest, die von einer oder einem Staatsangestellten ausgehen, können sie sich an die zuständige Oberamtsweniger wenden, die die Anzeige gegebenenfalls an den Staatsrat oder die Direktion weiterleiten muss, der die betreffende Person untersteht.

- c. Der Staatsrat ist im Übrigen gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Whistleblowingbestimmungen auf die Gemeinden. Es gibt für ihn keinen zwingenden Grund, den Grundsatz der Gemeindeautonomie in diesem Bereich auszuhebeln oder kantonales Personal zur Erfüllung einer Aufgabe zu verpflichten, die eigentlich den Gemeinden obliegt.

So enthält das Gesetz über die Gemeinden einige Bestimmungen über die staatliche Aufsicht und die bei Unregelmässigkeiten zu ergreifenden Massnahmen (Art. 143 ff. GG). Der mit diesen Bestimmungen vorgesehene Aufsichtsmechanismus beruht auf dem Grundsatz der Selbstverantwortung der Gemeinde. Die Gemeinden sind für das Funktionieren ihrer Verwaltung und damit auch für die Massnahmen verantwortlich, die zur Behebung von Missständen ergriffen werden müssen. Dabei handelt es sich um eine primäre Verantwortung. Der Kanton greift nur ein, wenn die Gemeinde diese Pflicht nicht oder nur unzureichend wahrnimmt (Grundsatz der Subsidiarität der Aufsichtsbefugnis des Kantons). Nach Artikel 144 Abs. 1 GG ist der Staatsrat die oberste Aufsichtsbehörde über die Gemeinden, während nach Artikel 146 GG die Oberamtsweniger für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden zuständig ist und darüber wacht, dass sie gut verwaltet werden (Einzelheiten zu den Zuständigkeiten der Oberamtsweniger siehe Art. 146 ff. GG. Siehe auch Botschaft des Staatsrats vom 6. Dezember 2005 zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinden (Oberaufsicht über die Gemeinden und die Gemeindeverbände und Teilanpassung an die Kantonsverfassung), Ziff. 2).

Bei den Vorbereitungsarbeiten zur Ausarbeitung der oben genannten Änderung des Gemeindegesetzes wurde die Frage der Zentralisierung der Aufsicht über die Gemeinden bei einer kantonalen Behörde geprüft und verworfen. Die Gründe für diese Entscheidung haben auch heute noch Bestand hinsichtlich der Problematik, einer kantonalen Behörde die Zuständigkeit für die Entgegennahme und Bearbeitung von Meldungen unrechtmässiger Handlungen auf kommunaler Ebene zu übertragen. Abgesehen davon, dass eine Zentralisierung in Zeiten knapper Budgets eine Aufstockung des kantonalen Personals erfordern würde, hat sie den Nachteil, dass es an Ortskenntnissen und regelmässigen Kontakten zu den Gemeindeverantwortlichen fehlt.

Daher besteht die Gefahr, dass die von einer zentralen Behörde getroffenen Entscheidungen und Massnahmen realitätsfremd und zu theoretisch und abstrakt ausfallen könnten.

6. Fazit

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Staatsrat wie schon in seiner Antwort vom 23. August 2023 zur vom Grossen Rat abgewiesenen Volksmotion 2022-GC-192 die Abweisung der Motion 2024-GC-307.