Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Volksmotion 2022-GC-192
Für den Schutz von Whistleblowern!

Urheber:	**Gomez Mariaca Leonardo / Haenni Philippe / Kessler Simon / Dux Maxime / Goedtkindt Dario**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**25.10.2022**
Begründung:	**25.10.2022**
Überweisung an den Staatsrat:	**25.11.2022**
Antwort des Staatsrats:	**29.08.2023**

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 25. Oktober 2022 im Grossen Rat eingereichten und am 25. November 2022 an den Staatsrat überwiesenen Volksmotion fordern Leonardo Gomez Mariaca, Philippe Haenni, Simon Kessler, Maxime Dux und Dario Goedtkindt, dass die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) geändert und eine Bestimmung zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern eingeführt wird. Als Whistleblowerinnen und Whistleblower gelten Personen, die rechtswidriges Verhalten feststellen und in gutem Glauben melden. Ein solcher Schutz würde es nicht nur erlauben, diese Personen bei ihrem Vorgehen zu unterstützen, sondern würde auch der allgemeinen Prävention von schädlichen Situationen dienen (missbräuchliche Verhaltensweisen, Spannungen unter Angestellten, Imageschaden usw.).

Die Verfasser der Volksmotion möchten, dass in Artikel 19 KV ein dritter Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt wird:

> **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.*

Die Verfasser der Volksmotion schreiben, dass die Schweiz zu den wenigen Ländern Europas gehört, die über keinen einheitlichen Rechtsrahmen zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern verfügen, obwohl sie seit 2006 der Staatengruppe gegen Korruption angehört. Mehrere Kantone haben hingegen Verfahren eingeführt, um Whistleblowerinnen und Whistleblower zu unterstützen. Der Kanton Genf änderte beispielsweise die Kantonsverfassung und erliess ein Gesetz sowie ein Ausführungsreglement zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern innerhalb des Staates. Nach Ansicht der Verfasser der Volksmotion verzichten

Personen eher darauf, am Arbeitsplatz festgestellte Missstände zu melden, wenn das Gesetz keinen konkreten Schutz für Whistleblowing vorsieht. So besteht die Gefahr, dass rechtswidriges Verhalten anhält. Indem Whistleblowerinnen und Whistleblower geschützt werden, könnte gleichzeitig auch die übrige Bevölkerung vor solchen rechtswidrigen Verhaltensweisen bewahrt werden, was in Krisenzeiten von besonderer Bedeutung ist. Der Schutz hat eine soziale, wirtschaftliche und gesundheitsbezogene Dimension.

Der Schutz soll nur für in gutem Glauben erfolgte Meldungen gelten, nicht aber für falsche Anschuldigungen.

II. Antwort des Staatsrats

Rechtswidrige Handlungen und Rechtsmissbrauch können in jeder Organisation vorkommen, sei sie privat oder öffentlich, gross oder klein. Sie können unterschiedliche Formen annehmen, etwa Korruption, Betrug, Veruntreuung oder Fahrlässigkeit. Solche Verstösse können dem öffentlichen Interesse ernsthaft schaden, wenn nichts dagegen unternommen wird.

Personen, die für eine betroffene Organisation tätig sind oder in engem Kontakt mit ihr stehen, erfahren von solchen Vorkommnissen in der Regel als erste. Sie können daher den ersten Schritt machen und die zuständigen Behörden informieren, sodass dagegen vorgegangen werden kann. Whistleblowerinnen und Whistleblower können dazu beitragen, Schäden zu verhindern und Bedrohungen für das öffentliche Interesse aufzudecken, die andernfalls unentdeckt bleiben würden.

Um Korruption im öffentlichen und privaten Sektor zu verhindern, ist es wichtig, dass die betreffenden Personen darin bestärkt werden, Missstände zu melden, und dass sie geschützt werden. Wenn sie einen Missstand ohne Angst vor Repressalien melden können, erleichtert dies den Behörden, Gesetzesverstösse aufzudecken und ihnen vorzubeugen. Im öffentlichen Sektor können Whistleblowerinnen und Whistleblower dazu beitragen, passive Bestechung, Veruntreuung, Verschwendung öffentlicher Gelder und Betrug aufzudecken. Im privaten Sektor helfen sie mit, Fälle von aktiver Bestechung und Fälle von Korruption im Geschäftsverkehr aufzudecken. Der Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern erlaubt es, das öffentliche Interesse zu wahren und eine Kultur der öffentlichen Rechenschaftspflicht und Integrität zu fördern.

Der Staatsrat anerkennt, dass die Meldung von Missständen im öffentlichen Interesse ist und dass Whistleblowerinnen und Whistleblower ausreichend geschützt werden müssen. Seiner Ansicht nach sind die Kantonsverfassung und die kantonale Gesetzgebung allerdings nicht die richtige Ebene, um ihren Schutz zu gewährleisten.

Das Privatrecht fällt in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes, und der Einzelarbeitsvertrag wird hauptsächlich durch Artikel 319 ff. des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (OR; SR 220) sowie die einschlägigen Gesetze und Verordnungen auf Bundesebene geregelt. Diese Bestimmungen bilden die Grundlage des Arbeitsrechts und sind auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse anwendbar. Nach Ansicht des Staatsrats sollten Massnahmen zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern deshalb auf Bundesebene getroffen werden, sodass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und nicht nur das Personal im öffentlichen Sektor davon profitieren. Auch die Gesetzgebung im Bereich des Strafrechts und des Strafprozessrechts fällt in die alleinige Zuständigkeit des Bundes. Die Bestimmungen von Artikel 149 f. der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) sehen bereits heute besondere Schutzmassnahmen (vor allem Zusicherung der Anonymität) für Personen vor, bei denen Grund zur Annahme besteht, dass sie sich durch ihre

Mitwirkung im Verfahren einer erheblichen Gefahr für Leib und Leben oder einem anderen schweren Nachteil aussetzen könnten.

Innerhalb des Staates Freiburg sind Whistleblowerinnen und Whistleblower durch Artikel 62 des Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) geschützt. Gemäss dieser Bestimmung sind Mitarbeitende, die in der Ausübung ihrer Funktion Kenntnis von strafbaren und den Interessen des Staates schadenden Handlungen haben oder solche vermuten, verpflichtet, diese unverzüglich der Anstellungsbehörde oder subsidiär dem Staatsrat zu melden. Falls die Tat strafrechtlich relevant scheint, zeigt die Anstellungsbehörde oder der Staatsrat sie der zuständigen Strafbehörde an. Zum Schutz von Whistleblowerinnen und Whistleblowern sieht Artikel 62 Abs. 5 StPG vor, dass 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 dürfen. Diese Bestimmung ist seit dem 1. Januar 2022 in Kraft, wobei der Schutz in einer Verordnung präzisiert werden soll. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass der von den Verfassern der Volksmotion geforderte Schutz bereits in der Gesetzgebung verankert ist, was das Staatspersonal betrifft.

Das in der Volksmotion erwähnte Genfer Beispiel zeigt, dass sich der Geltungsbereich des Gesetzes trotz der neuen Bestimmung der Kantonsverfassung auf das Personal der Kantonsverwaltung, des Grossen Rates, der Gerichtsbehörden, des Rechnungshofs, der Institutionen, die unter das Genfer Gesetz vom 22. September 2017 über die Organisation der Institutionen des öffentlichen Rechts fallen, der Universität Genf und der Fachhochschule Westschweiz – Genf, der Gemeindebehörden, der diesen angegliederten Dienststellen und Institutionen des öffentlichen Rechts und der interkommunalen Institutionen beschränkt. Das Gesetz bietet zwar zahlreichen Angestellten Schutz, doch fallen längst nicht alle unter seinen Anwendungsbereich. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass eine bundesgesetzliche Grundlage mit einem breiteren Anwendungsbereich, die nicht nur für Staatsangestellte gilt, einen besseren Schutz bieten würde.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass die Umsetzung eines Schutzes für Whistleblowerinnen und Whistleblower den Nachweis ihres guten Glaubens erfordert, wie dies auch die Verfasser der Volksmotion festhalten. 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.).

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, diese Volkmotion abzulehnen und zur Kenntnis zu nehmen, dass die in seine Zuständigkeit fallenden Massnahmen bereits getroffen wurden.