

Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Titel: Gesetz über den Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Freistaat Sachsen (Whistleblower-Schutzgesetz)

Dresden, den 4. Mai 2018

i.V. 
Volkmar Zschocke, MdL
und Fraktion

Vorblatt

A. Zielstellung

Whistleblower sind Einzelpersonen, die aus ihrem eigenen politischen, behördlichen oder betrieblichem Umfeld heraus Missstände gegenüber Personen oder Stellen offenlegen, von denen angenommen werden kann, dass diese in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen oder sonst angemessen zu reagieren. Mit dem Gesetz soll der Schutz für Whistleblower – auch Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber genannt – in Sachsen verbessert werden. Die wesentlichen Regelungen müssen allerdings durch den Bundesgesetzgeber getroffen werden und liegen nicht in der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaates. Es verbleiben jedoch Regelungsbefugnisse im Bereich des öffentlichen Dienstes, insbesondere des Disziplinarrechts, der Ermächtigung zur Strafverfolgung, der Korruptionsbekämpfung sowie des Haushalts- und Vergaberechts.

Ziel ist es, ein ausgewogenes Verhältnis von Geheimnisschutz und Interesse der Allgemeinheit am Bekanntwerden von Missständen, wie Gesetzesverstößen, gravierenden Fehlentwicklungen oder Gefahren für Mensch und Umwelt zu etablieren. Dabei wird Whistleblowing als Teil eines öffentlichen Prozesses der Meinungsbildung verstanden, der gerade in solchen Räumen greift, die einer demokratischen Kontrolle nur schwer zugänglich sind.

Mit dem Gesetz wird angestrebt, dass in der öffentlichen Verwaltung des Freistaates Sachsen ein Arbeitsumfeld gepflegt wird, in dem sich Menschen trauen, Bedenken über potenzielles Fehlverhalten zu äußern. Auch wenn es wie eine Selbstverständlichkeit klingt, dass sich der öffentliche Dienst an Recht und Gesetz halten muss, so ist es leider keine Selbstverständlichkeit, dafür auch einzutreten und auf rechtswidriges Verhalten oder Verstöße hinzuweisen.

B. Wesentlicher Inhalt

Haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konkrete Anhaltspunkte für erhebliche Straftaten oder Gefahren für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit einer Person, die Umwelt oder die Stabilität des Finanzsystems im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit, dann sollen sie sich ohne Angst vor Nachteilen über den Dienstweg an ihre Vorgesetzten oder – wenn die oder der Vorgesetzte selbst involviert ist – an ihre nächsthöheren Vorgesetzten wenden können. Erst wenn auf diese Anzeige nicht reagiert wird, dürfen sie sich an eine andere Behörde oder außerdienstliche Stelle, z.B. an eine Vertrauensanwältin oder einen Vertrauensanwalt, oder – wenn für die genannten Rechtsgüter eine gegenwärtige erhebliche Gefahr droht und die Behördenbefassung keine (rechtzeitige) Abhilfe erwarten lässt – an die Öffentlichkeit wenden. Mit dieser gestuften Offenbarungsmöglichkeit, einem Benachteiligungsverbot und der Einrichtung einer Vertrauensanwältin oder eines Vertrauensanwalts wird ein Mindestschutzniveau für Whistleblower in Sachsen erreicht.

Bei Vorliegen eines begründeten Verdachts einer Korruptionsstraftat nach §§ 331 bis 337 Strafgesetzbuch kann sich ohne Einhaltung des Dienstwegs direkt an die Vertrauensanwältin oder den Vertrauensanwalt gewandt werden.

Bei Beteiligungen des Freistaats und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden zudem Anforderungen an betriebliche Maßnahmen zum Whistleblowerschutz gestellt, wie sie bereits in vielen Unternehmen getroffen worden sind.

C. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung: Keine.

D. Kosten

Für die Beauftragung einer Vertrauensanwältin oder eines Vertrauensanwalts werden jährlich 100.000 Euro veranschlagt. Geringe Mehrkosten entstehen zudem durch die Einrichtung eines elektronischen Systems zur Kommunikation mit anonymen Hinweisgeberinnen oder Hinweisgebern.

E. Zuständigkeit

Innenausschuss, Verfassungs- und Rechtsausschuss, Haushalts- und Finanzausschuss.

Gesetz über den Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern im Freistaat Sachsen

(Whistleblower-Schutzgesetz)

Vom...

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes

Das Sächsische Beamtengesetz vom 18. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 970, 971), das durch das Gesetz vom 4. Juli 2017 (SächsGVBl. S. 347) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
 - a) Die Angabe zu § 68 wird wie folgt gefasst:
„§ 68 Verschwiegenheitspflicht, Aussagegenehmigung“.
 - b) Nach der Angabe zu § 68 wird folgende Angabe eingefügt:
„§ 68a Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern“.
2. § 68 wird wie folgt gefasst:

„§ 68

Verschwiegenheitspflicht, Aussagegenehmigung

(1) Die Verschwiegenheitspflicht nach § 37 Absatz 1 des Beamtenstatusgesetzes gilt nicht, soweit gegenüber einer bestellten Vertrauensanwältin oder einem Vertrauensanwalt für Korruptionsverhütung ein durch Tatsachen begründeter Verdacht einer Korruptionsstraftat nach §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuchs angezeigt wird.

(2) Soweit eine Vertrauensanwältin oder ein Vertrauensanwalt für Korruptionsverhütung bestellt oder ein elektronisches System zur Kommunikation mit anonymen Hinweisgeberinnen oder Hinweisgebern eingerichtet ist, ist der Dienstherr nicht verpflichtet, die Identität der Person, die sich an die Vertrauensanwältin oder den Vertrauensanwalt gewandt oder das elektronische System benutzt hat, offenzulegen. Der Dienstherr hat dafür Sorge zu tragen, dass die Persönlichkeitsrechte der Beamtinnen und Beamten gewahrt werden.

(3) Die Aussagegenehmigung nach § 37 Absatz 3 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes erteilt der Dienstvorgesetzte oder, wenn das Beamtenverhältnis beendet ist, der letzte Dienstvorgesetzte; ist der letzte Dienstvorgesetzte weggefallen, wird die Genehmigung vom Staatsministerium des Innern erteilt.“

3. Nach § 68 wird folgender § 68a eingefügt:

„§ 68a

Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern

(1) Die Ermächtigung zur Strafverfolgung nach § 353b Absatz 4 des Strafgesetzbuchs wird nicht erteilt, wenn sich Beamtinnen und Beamte

1. ohne Einhaltung des Dienstweges an eine andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle gewandt haben, weil sie bei oder bei Gelegenheit ihrer dienstlichen Tätigkeit einen nach ihrer Auffassung durch konkrete Anhaltspunkte begründeten Verdacht gewonnen haben, dass

a) eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine erhebliche Straftat begangen hat,

b) eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Behörde oder Dienststelle im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit erhebliche Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen hat oder

c) im Zusammenhang mit der behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt droht

und durch die unmittelbaren oder nächsthöheren Vorgesetzten nach § 129 Absatz 2 binnen angemessener Frist keine in der Sache begründete Antwort auf die Anzeige der Beamtin oder des Beamten erfolgt ist oder nach Auffassung der Beamtin oder des Beamten konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Antwort unzureichend ist;

2. unmittelbar an die Öffentlichkeit gewandt haben, wenn das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information das behördliche Interesse an deren Geheimhaltung erheblich überwiegt. Ein solches überwiegendes öffentliches Interesse ist insbesondere gegeben, wenn Beamtinnen und Beamte bei oder bei Gelegenheit ihrer dienstlichen Tätigkeit einen nach ihrer Auffassung durch konkrete Anhaltspunkte begründeten Verdacht gewonnen haben, dass durch oder infolge rechtswidriger dienstlicher Handlungen oder Unterlassungen eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht, die Freiheit der Person, die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt oder die Begehung von erheblichen Straftaten droht und nach ihrer Auffassung konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass bei einem Vorgehen nach Nummer 1 keine oder keine rechtzeitige Abhilfe zu erwarten ist.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 dürfen Beamtinnen und Beamten im Dienst keine rechtlichen oder tatsächlichen Nachteile entstehen.

(3) Macht eine Beamtin oder ein Beamter Tatsachen glaubhaft, die einen Nachteil in den Fällen des Absatzes 1 erkennen lassen, trägt der Dienstherr die Beweislast dafür, dass kein Verstoß gegen Absatz 2 vorliegt.

(4) Anzeige- und Äußerungsrechte sowie Anzeigepflichten nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.“

4. § 69 Satz 2 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung des Sächsischen Disziplingesetzes

§ 32 des Sächsischen Disziplingesetzes vom 10. April 2007 (SächsGVBl. S. 54), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. Oktober 2016 (SächsGVBl. S. 498) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

„(3) Ein Disziplinarverfahren wegen der Verletzung der Pflicht zur Verschwiegenheit wird auch dann eingestellt, wenn sich eine Beamtin oder ein Beamter unter den Voraussetzungen des § 68a Absatz 1 Nummer 1 des Sächsischen Beamtengesetzes ohne Einhaltung des Dienstweges an eine andere Behörde oder außerdienstliche Stelle oder sich unter den Voraussetzungen des § 68a Absatz 1 Nummer 2 des Sächsischen Beamtengesetzes unmittelbar an die Öffentlichkeit gewandt hat.“

2. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4.

Artikel 3

Änderung der Sächsischen Haushaltsordnung

§ 65 der Sächsischen Haushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), die zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 630) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 4 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummer 5 wird angefügt:

„5. bei Mehrheitsbeteiligungen gewährleistet ist und bei Minderheitenbeteiligungen darauf hingewirkt wird, dass ein den unternehmerischen oder betrieblichen Umständen angepasstes unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen errichtet wird und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen werden.“

2. Dem Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Der Grundsatz nach Absatz 1 Nummer 5 gilt entsprechend.“

Artikel 4

Änderung des Sächsischen Vergabegesetzes

Die Anlage zu § 5 Absatz 1 des Sächsischen Vergabegesetzes vom 14. Februar 2013 (SächsGVBl. S. 109) wird wie folgt geändert:

In der 1. Wertungsstufe wird nach Buchstabe a, Doppelbuchstabe hh folgender Doppelbuchstabe ii angefügt:

„ii) Bieter hat nicht den Nachweis erbracht, dass ein unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen eingerichtet ist und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen wurden“.

Artikel 5

Evaluation

(1) Die Staatsregierung berichtet dem Landtag bis zum 31. Dezember 2021 über die Anwendung des Gesetzes und die Auswirkungen dieses Gesetzes auf Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber im Freistaat Sachsen. In dem Bericht ist insbesondere zu untersuchen und zu bewerten, ob weitere gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern erforderlich sind.

(2) Die Staatsregierung erarbeitet aufgrund der Erkenntnisse der Evaluierung Leitlinien für die Etablierung verwaltungsinterner Hinweisgebersysteme.

Artikel 6

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Im Allgemeinen

Das Europäische Parlament hat im Oktober 2017 mit großer Mehrheit eine Entschließung über einen Antrag zum Schutz von Whistleblowern auf EU-Ebene angenommen. Die Debatte stand unter dem Eindruck des erst wenige Tage zuvor begangenen Mordes an der maltesischen Journalistin und Bloggerin Daphne Caruana Galizia, die mit ihren Recherchen u.a. bei der Auswertung der Panama-Papers ihr Leben lang einen Kampf gegen Intransparenz und Korruption führte.

Im April 2018 stellte die Europäische Kommission ihren Entwurf einer neuen Richtlinie zur Stärkung des Schutzes von Whistleblowern vor. Die Richtlinie soll Whistleblowern, die Verstöße gegen das EU-Recht melden, einen hohen Schutz bieten. Es sollen u.a. sichere Kanäle für die Meldung von Missständen geschaffen und Whistleblower vor Kündigungen, Zurückstufungen und Repressalien geschützt werden.

Whistleblower – auch Hinweisgeberin bzw. Hinweisgeber genannt – sind Einzelpersonen, die aus ihrem eigenen politischen, behördlichen oder betrieblichen Umfeld heraus Missstände gegenüber Personen oder Stellen offenlegen, von denen angenommen werden kann, dass diese in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen oder sonst angemessen zu reagieren. Zu solchen Missständen gehören kriminelle Machenschaften, gravierende Fehlentwicklungen oder nicht hinnehmbare Gefahren für Mensch und die Umwelt. Whistleblower handeln uneigennützig zum Wohle der Allgemeinheit.

Whistleblowern kam und kommt eine Schlüsselrolle bei der Aufdeckung schwerer Korruption, Straftaten oder sonstiger Verstöße gegen das öffentliche Interesse zu. Unsere Gesellschaft ist auf sie angewiesen. Whistleblower können dazu beitragen, Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht zu stärken, Korruption und Misswirtschaft zu bekämpfen und öffentliche Debatten zu initiieren. So haben die Veröffentlichungen von Edward Snowden nicht nur in Deutschland die allgegenwärtige Überwachung der Bürgerinnen und Bürger durch Geheimdienste deutlich gemacht. Das Europäische Parlament sah sich in diesem Zusammenhang verpflichtet zu betonen, dass die Massenüberwachung mit den Eckpfeilern der Demokratie, insbesondere der freien Meinungsäußerung, der Pressefreiheit, der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Versammlungsfreiheit, dem Schutz der Privatsphäre, dem Datenschutz sowie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, auf Unschuldsvermutung, auf ein faires Verfahren und Nichtdiskriminierung nicht vereinbar sei.

Trotz (oder wegen) ihrer enormen Bedeutung für eine demokratische und transparente Gesellschaft, in der die Kontrolle gegen rechtswidrige Übergriffe funktioniert, sind Whistleblower extremen Gefahren ausgesetzt. Sie riskieren ihr berufliches Fortkommen, ihre Existenz oder – wie Edward Snowden – ihre Freiheit. Sie gelten als Nestbeschmutzer und sind Repressionen ausgesetzt. In Sachsen sind die Auswirkungen solcher Repressionen insbesondere im Zusammenhang mit dem sog. Sachsensumpf bekannt geworden. So berichteten Mitarbeiter des Verfassungsschutzes, die wegen Geheimnisverrat verfolgt wurden, von „peinlichen Befragungen“ durch ihre Vorgesetzten, obwohl sie wegen ihres Zustandes in ärztliche Betreuung hätten müssen, oder von

versuchter Nötigung für die Unterzeichnung von Schuldeingeständnissen. Neben Behördenmitarbeitern wurden auch Journalisten strafrechtlich verfolgt. Ähnlich erging es dem ehemaligen Sächsischen Datenschutzbeauftragten in einem Fall der öffentlichen Bekanntgabe von ministeriellen Vermerken wegen des Verdachts der unlauteren Einwirkung eines Ministers auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen.

Whistleblower benötigen Schutz. Dieser ist in Deutschland und im Freistaat Sachsen vollkommen unzureichend, denn der Schutz von Geschäfts-, Betriebs- und Behördengeheimnissen ist strafbewehrt. Gleichwohl haben mehrere Gerichte versucht, einen Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern zu erreichen. Hier sei das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur staatsbürgerlichen Pflicht zur Aussage gegenüber der Staatsanwaltschaft erwähnt, die nicht zur fristlosen Kündigung führen dürfe (Urteil vom 2. Juli 2001, Az.: 1 BVR 2049/00) oder das Urteil des Bundesgerichtshofs im erwähnten Strafverfahren gegen den Datenschutzbeauftragten, in dem klargestellt wird, dass die Veröffentlichung datenschutzrechtlicher Verstöße jedenfalls dann keine wichtigen öffentlichen Interessen gefährden, wenn sie auch auf ein zukünftig gesetzmäßiges Verhalten hinwirkt (Urteil vom 9. Dezember 2002, Az.: 5 StR 276/02). Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts sind – trotz mehrfacher politischer Vorstöße auf Bundesebene – nicht getroffen worden.

Für Beamtinnen und Beamte des Bundes und der Länder gilt mit § 37 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 Beamtenstatusgesetz immerhin eine Offenbarungsbefugnis im Bereich der Korruptionsstraftaten, allerdings nur gegenüber der obersten Dienstbehörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder durch Landesrecht bestimmten weiteren dienstlichen oder außerdienstlichen Stelle. In Sachsen gibt es keine solche außerdienstliche Stelle. Auch ein besonderer Schutz, etwa durch die Möglichkeit eines anonymen Hinweisaufnahmeverfahrens, gilt in Sachsen nicht. Zudem sind andere Straftaten oder Gefahren für Leben, Gesundheit oder Umwelt nicht von der Offenbarungsbefugnis umfasst. Im Bereich der privaten Wirtschaft bestehen punktuell Regelungen zum Schutz von Whistleblowern, etwa bei Versicherungen, Wirtschaftsprüfern, Banken und Finanzinstituten. Auch Unternehmen anderer Branchen treffen unter dem Begriff „Compliance Management“ Maßnahmen, die es Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, unter Wahrung der Vertraulichkeit ihrer Identität, Verstöße gegen Gesetze, Berufspflichten oder strafbare Handlungen zu melden. Sie gehen damit zum Teil weit über die Maßnahmen hinaus, die im öffentlichen Dienst – etwa im Bereich der Korruptionsbekämpfung – getroffen werden.

Nicht nur das Europäische Parlament fordert einen umfassenden Whistleblowerschutz. Ähnliche Forderungen finden sich in den Antikorruptionsplänen der G20, der OECD und den Vorschlägen zur Umsetzung des Hinweisgeberschutzes von Transparency International, Whistleblower-Netzwerken oder Landesdatenschützern. Auch der Bundestag war bereits mit mehreren Initiativen von GRÜNEN, SPD oder LINKEN befasst.

B. Im Besonderen

Zu Artikel 1 (Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes)

Zu Nummer 1

Die Änderung der Inhaltsangabe ist Folge der Änderungen des § 68 und der Neuaufnahme des § 68a in das Sächsische Beamtengesetz.

Zu Nummer 2

Zur Verstärkung der Bemühungen des Freistaates, Korruption zu bekämpfen oder zu verhindern, wird in § 68 Absatz 1 die Möglichkeit der Einrichtung einer Vertrauensanwältin oder eines -anwalts als außerdienstliche Stelle im Sinne des § 37 Abs. 2 Nr. 3 Beamtenstatusgesetz sowie eines Hinweisgebersystems geregelt. Die Regelung nutzt den vom Beamtenstatusgesetz eingeräumten weiten Handlungsspielraum für den Landesgesetzgeber. Ähnlich wie in Baden-Württemberg soll auch in Sachsen eine Vertrauensanwältin oder ein Vertrauensanwalt beauftragt werden, an die oder den sich Beschäftigte oder Geschäftspartner der Landesverwaltung, aber auch Bürgerinnen und Bürger wenden können, wenn sie einen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat nach §§ 331 bis 337 des Strafgesetzbuchs haben. Die Hinweise sollen von der Vertrauensanwältin oder dem Vertrauensanwalt auf Glaubwürdigkeit und strafrechtliche Relevanz geprüft werden. Liegen hinreichende Verdachtsmomente für ein Fehlverhalten zu Lasten des Landes vor, soll der Sachverhalt an die oberste Landesbehörde gemeldet werden. Wenden sich Beamtinnen oder Beamte an die Vertrauensanwältin oder den Vertrauensanwalt, sind sie nicht an die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gebunden.

In Absatz 2 wird darüber hinaus geregelt, dass der Dienstherr nicht verpflichtet ist, die Identität der Informationsgeber offenzulegen, wenn sich diese an die Vertrauensanwältin oder den Vertrauensanwalt gewandt oder ein elektronisches System zur Kommunikation mit anonymen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern genutzt haben. Damit soll dem Wunsch nach Vertraulichkeit nachgekommen werden. Nicht selten betreffen die Hinweise das konkrete Arbeitsumfeld der Hinweisgeberin oder des Hinweisgebers. Aus diesem Grund wird zudem eine besondere Pflicht des Dienstherrn geregelt, die Persönlichkeitsrechte der Beamtinnen und Beamten zu schützen.

Die Regelung hat darüber hinaus die Intention, dass in Sachsen neben der Vertrauensanwältin oder dem Vertrauensanwalt ein elektronisches System zur Kommunikation mit anonymen Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern eingerichtet wird. Dazu kann das bewährte Hinweisaufnahmesystem „Business Keeper Monitoring System (BKMS)“ oder ein anderes System eingesetzt werden, welches über die Internetseiten der Ministerien erreichbar ist. Das Nähere dazu und zur Vertrauensanwältin oder zum Vertrauensanwalt kann durch Verwaltungsvorschrift geregelt werden.

In Absatz 3 wird die bisherige Regelung des § 68 zur Erteilung der Aussagegenehmigung aufgenommen.

Zu Nummer 3

Mit § 68a wird das Sächsische Beamtengesetz um eine Regelung zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ergänzt. Mit Blick auf die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beim Beamtenstatusrecht – wobei durchaus diskutiert werden kann, ob insbesondere die Rechte der Beamtinnen und Beamten abschließend geregelt sind – nimmt die Ergänzung im Sächsischen Beamtengesetz kein Recht der Beamtinnen und Beamten auf, sich ohne Einhaltung des Dienstwegs an eine zuständige Behörde, außerdienstliche Stelle oder die Öffentlichkeit zu wenden, sondern sieht eine Einschränkung der Ermessensentscheidung nach § 353b Abs. 4 StGB vor. Danach wird die Verletzung des Dienstgeheimnisses oder einer besonderen Geheimhaltungspflicht durch Angehörige des Öffentlichen Dienstes nur dann verfolgt, wenn die Ermächtigung dazu von der obersten Landesbehörde erteilt wird.

Diese Ermächtigung soll nach § 68a Absatz 1 dann nicht erteilt werden, wenn sich Beamte ohne Einhaltung des Dienstwegs an eine andere zuständige Behörde oder außerdienstliche Stelle gewandt haben, weil sie den begründeten Verdacht gewonnen haben, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes eine erhebliche Straftat begangen haben, dass sie Straftaten Dritter wissentlich in Kauf genommen haben oder im Zusammenhang mit einer behördlichen Tätigkeit eine gegenwärtige Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die Gesundheit, das Persönlichkeitsrecht oder die Freiheit einer Person, für die Stabilität des Finanzsystems oder die Umwelt droht.

Mit Absatz 1 werden ohnehin – etwa aus dem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis oder der Pflicht zum Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung – bestehende Meldepflichten für Straftaten oder gegenwärtige Gefahren klargestellt. Eine erhebliche Straftat wird nicht bei sog. Bagatelldelikten angenommen. Die aufgezählten Rechtsgüter sind ebenfalls von erheblicher Bedeutung. Deren Verletzung kann nicht ohne Weiteres wieder rückgängig gemacht werden. Mit der Stabilität des Finanzsystems wird ein Begriff aus dem Kreditwesengesetz aufgenommen. Der Begriff der Gegenwartigkeit der Gefahr folgt den herkömmlichen Gefahrdefinitionen, etwa nach § 34 Strafgesetzbuch.

Voraussetzung für den besonderen Schutz der Beamtinnen und Beamten ist, dass sie einen durch konkrete Anhaltspunkte bei oder bei Gelegenheit der dienstlichen Tätigkeit gewonnenen Verdacht der Verletzung von Rechtsgütern haben. Wissentlich unwahre oder leichtfertig falsche Angaben werden nicht umfasst. Die Beamtinnen und Beamten haben sich zunächst an ihren unmittelbaren Vorgesetzten zu wenden, bzw. wenn der Verdacht diesen betrifft im Sinne des § 129 Absatz 2 Beamtengesetz auch an den nächsthöheren Vorgesetzten und dürfen sich erst an eine andere zuständige Stelle wenden, wenn sie keine oder keine sachlich begründete Antwort auf ihre Anzeige erhalten haben. Eine andere zuständige Stelle kann der nächsthöhere Vorgesetzte, Strafverfolgungsbehörden, Umweltämter, Bankenaufsicht oder die Vertrauensanwältin oder den Vertrauensanwalt sein. Der Maßstab für die Annahme konkreter Anhaltspunkte für den Verdacht oder die unzureichende Antwort ist kein rein objektiver, sondern legt die subjektive Auffassung der Hinweisgeber über das Vorliegen konkreter Anhaltspunkte zugrunde.

Die Ermächtigung zur Strafverfolgung soll nach Absatz 1 Nr. 2 auch dann nicht erteilt werden, wenn sich Beamtinnen oder Beamte, ohne Einhaltung des Dienstwegs oder Anzeige an eine andere Behörde, direkt an die Öffentlichkeit gewandt haben. Dies ist dann zulässig, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Veröffentlichung gegenwärtiger erheblicher Gefahren besteht und damit zu rechnen ist, dass der Dienstweg oder die Anzeige bei einer Behörde nicht oder nicht mehr rechtzeitig Abhilfe schafft. Der Weg an die Öffentlichkeit ist ein Ausnahmefall, der an strenge Voraussetzungen zu knüpfen ist. Das öffentliche Interesse am Bekanntwerden der Information muss erheblich überwiegen.

In Absatz 2 wird geregelt, dass der Beamtin oder dem Beamten, die oder der unter den Voraussetzungen des Absatz 1 auf bestehende erhebliche Straftaten oder gegenwärtige Gefahren hinweist, keine Nachteile entstehen dürfen. Dies wird nach Absatz 3 mit einer Beweislastregelung für den Dienstherrn begleitet, so dass die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber den Nachweis der Kausalität zwischen zulässigem Hinweisgeben und einer Benachteiligung nicht führen müssen.

Mit Absatz 4 wird klargestellt, dass sonstige Anzeige- und Hinweisrechte von Beamtinnen und Beamten unberührt bleiben.

Zu Nummer 4

Die Aufhebung des § 69 Satz 2, wonach andere Beamtinnen und Beamte als die Leiterin oder der Leiter einer Behörde oder ihre Beauftragten gegenüber den Medien zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, ist Folge der nunmehr gesetzlich beschriebenen Möglichkeit der sog. Flucht an die Öffentlichkeit unter den Voraussetzungen des § 68a Absatz 1 Nr. 2. Die Regelung ist im Übrigen entbehrlich, da sich die Verschwiegenheitspflicht bereits aus § 37 Beamtenstatusgesetz ergibt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Sächsischen Disziplinargesetzes)

Zu Nummer 1

Mit der Änderung des Sächsischen Disziplinargesetzes wird sichergestellt, dass unter den Voraussetzungen, nach denen die Ermächtigung zur Strafverfolgung nach § 353b Absatz 4 Strafgesetzbuch nicht erteilt wird, auch Disziplinarverfahren gegen Beamtinnen und Beamte wegen der Verletzung der Pflicht zur Verschwiegenheit eingestellt werden müssen. Auf die Ausführungen zu Artikel 1 wird verwiesen.

Zu Nummer 2

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 3 (Änderung der Sächsischen Haushaltsordnung)

Zu Nummer 1

Mit der Änderung der Sächsischen Haushaltsordnung soll sichergestellt werden, dass sich der Staat an privatrechtlichen Unternehmen nur beteiligt, wenn bei Mehrheitsbeteiligungen gewährleistet ist, dass in dem Unternehmen ein unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen errichtet wird und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen werden. Bei Minderheitsbeteiligung ist der Staat verpflichtet, auf die Errichtung eines solchen Hinweisgebersystems hinzuwirken.

Mit Maßnahmen zum „Compliance Management“, ermöglichen bereits etliche, insbesondere große Unternehmen in Deutschland den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, unter Wahrung der Vertraulichkeit ihrer Identität, Verstöße gegen Gesetze, Berufspflichten oder strafbare Handlungen zu melden. Im Kredit- und Versicherungswesen beispielsweise ist ein solcher Prozess verpflichtend. In anderen Bereichen erfolgt die Verpflichtung freiwillig, so dass für eine solche Einführung gute Beispiele vorhanden sind.

Zu Nummer 2

Die Regelungen zu Errichtung eines Hinweisgebersystems gelten für die Beteiligung an einer Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft entsprechend. Das wird mit dem Verweis in Absatz 3 Nr. 5 (neu) klargestellt.

Zu Artikel 4 (Änderung des Sächsischen Vergaberechts)

In der Anlage zum Vergabegesetz wird das Prüfschema zur Wertung von Angeboten um einen weiteren Ausschlussgrund ergänzt, wonach Bieter den Nachweis bringen müssen, dass ein unternehmens- oder betriebsinternes Hinweisgebersystem zur Aufklärung von Missständen eingerichtet ist und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vor Benachteiligungen ergriffen wurden.

Zu Artikel 5 (Evaluation)

Die Staatsregierung wird verpflichtet, die Anwendung des Gesetzes und die Auswirkung auf die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber bis zum 31. Dezember 2021 – also nach etwa drei Jahren – zu evaluieren. Ziel der Evaluierung ist es, weitere gesetzliche oder untergesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Whistleblowern zu treffen und Leitlinien für die Etablierung verwaltungsinterner Hinweisgebersysteme zu erarbeiten.

Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)

Die Norm regelt das Inkrafttreten.