

An die  
Regierung des Fürstentums Liechtenstein  
Herrn Regierungschef Adrian Hasler  
Regierungsgebäude  
9490 Vaduz

Vaduz, 25. Februar 2014

**Stellungnahme des PVL zur Abänderung des Staatspersonalgesetzes STPG im Zusammenhang mit der Anpassung im Bereich „Whistleblowing“**

Sehr geehrter Herr Regierungschef Adrian Hasler

Der Personalverband öffentlicher Verwaltungen Liechtensteins (PVL) nimmt zum Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Staatspersonalgesetzes (StPG) und weiterer Gesetze wie folgt Stellung:

Die vorliegende Revision des StPG dient hauptsächlich dazu, Vorschriften zur Regelung von Whistleblowing einzuführen. In seinem letzten Bericht hat GRECO die Regierung aufgefordert, bis 2013 entsprechende Regelungen zu treffen. Die Vorlage zu Art. 38a Abs. 1 StPG sieht nun vor, dass ein Staatsangestellter, dem *„in Ausübung seines Dienstes der begründete Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung bekannt [wird], die den gesetzlichen Wirkungsbereich der Amtsstelle betrifft, welcher er angehört, [...] dies unbeschadet § 53 StPO unverzüglich der Amtsstellenleiterin oder dem Amtsstellenleiter, dem zuständigen Regierungsmitglied, der Landespolizei oder der Staatsanwaltschaft zu melden“* hat.

1.

Aus Sicht des PVL besteht schon jetzt ein funktionierendes Regelwerk, um Missständen in der Verwaltung vorzubeugen und diese auch ahnden zu können, vgl. hierzu insbesondere die Bestimmungen von Art. 32 Staatspersonalverordnung (StPV) und § 53 Strafprozessordnung (StPO). Demzufolge drängt sich dem PVL die Frage auf, ob die Schaffung eines zusätzlichen internen Meldesystems von Missständen im Rahmen des StPG notwendig ist. Der oben genannte GRECO-Bericht bestätigt ja gerade, dass es in Liechtenstein keine Fälle von Korruption gab und gibt. Daraus kann geschlossen werden, dass bereits die bestehenden Bestimmungen einen ausreichenden Schutz gegen Korruption bieten.

2.

Der Entwurf verweist wiederholt auf § 53 StPO, der von der neuen Regelung der Vorlage zu Art. 38a StPG „unbeschadet“ bzw. „vorbehalten“ bleiben soll. Trotz dieses Verweises wirft das Verhältnis zu der Bestimmung von § 53 StPO einige Fragen auf:

### 2.1.

Erstens stellt sich die Frage, ob das Wissen eines Staatsangestellten über eine Straftat seiner Behörde zuzurechnen ist. Sollte dem so sein, müsste gleichzeitig immer eine Meldepflicht nach § 53 StPO erfolgen, was wiederum zwingend eine automatische Informationspflicht des Hinweisgebers gegenüber der Amtsleitung begründen würde. Der Hinweisgeber kann sich nach der jetzigen Vorlage zu Art. 38a StPG aber aussuchen, gegenüber welcher Stelle er/sie Meldung erstattet.

### 2.2.

Zweitens ist die Frage zu klären, ob es entsprechend zu § 53 StPO auch Ausnahmen von der Meldepflicht nach Art. 38a der Vorlage zum StPG geben soll. Nach der jetzigen Vorlage ist eine uneingeschränkte Meldepflicht vorgesehen. § 53 Abs. 2 StPO sieht hingegen Ausnahmen von der Meldepflicht vor. Es stellt sich daher die Frage, ob es vom Gesetzgeber tatsächlich gewollt ist, dass im Gegensatz dazu die Meldepflicht nach Art. 38a StPG ohne Ausnahme gelten soll, obwohl dieselben Ausnahmetatbestände auch im Rahmen des StPG vorliegen könnten.

### 2.3.

Sollte eine ausnahmslose Meldepflicht bestehen, stellt sich drittens die Frage, wie mit dem Fall umzugehen ist, wenn der Meldepflicht nicht nachgekommen wird. Es kann zum Beispiel sein, dass eine strafbare Handlung gar nicht als solche erkannt wird. Es könnte aber auch der Fall eintreten, dass es ein Staatsangestellter trotz Art. 38a Abs. 2 des Entwurfs nicht wagt, die Meldung nach Abs. 1 zu erstatten. Der Vernehmlassungsbericht enthält hierzu keinerlei Ausführungen.

### 3.

Denn die Pflicht zur Meldung eines begründeten Verdachts über eine Straftat stellt die Staatsangestellten vor eine weitere Schwierigkeit: aufgrund welcher Umstände und Tatsachen darf ein Staatsangestellter davon ausgehen, dass ein begründeter Verdacht vorliegt?

Die Beurteilung der Frage, was genau darunter zu verstehen ist, obliegt nach dem Entwurf dabei dem einzelnen Staatsangestellten und bedingt somit Grundkenntnisse des Strafrechts. Dies sollte zwar für juristisch ausgebildete Mitarbeiter kein Problem darstellen; dennoch dürfte der unbestimmte Rechtsbegriff „begründeter Verdacht“ wohl auch für juristische Mitarbeiter Fragen aufwerfen. Für nicht juristisch ausgebildete Mitarbeiter könnte sich dies hingegen schwierig gestalten. Dies wirft die Folgefrage auf, ob nicht ein differenzierter Masstab im Hinblick auf die Verpflichtung zur Meldung einer von Amts wegen zu verfolgenden gerichtlich strafbaren Handlung angesetzt werden müsste je nach Ausbildung des Staatsangestellten.

Des Weiteren muss die Meldung in gutem Glauben erfolgen. Wer entscheidet darüber, ob die Meldung (noch) gutgläubig oder (schon) missbräuchlich ist? Mit anderen Worten: wem obliegt die Beweislast hierfür bzw. für das Gegenteil und welche Kriterien sind zugrunde zu legen? Auch hierzu trifft die Vorlage keine Aussagen.

### 4.

Die Pflicht zur Meldung bedingt also, dass die Staatsangestellten über entsprechendes Wissen verfügen und angemessen für die Thematik sensibilisiert sind, um auf der anderen Seite Denunziantentum vorzubeugen. Dies wiederum setzt voraus, dass die Staatsangestellten umfassend über die Voraussetzungen der Meldepflicht, das Verfahren, ihren Schutz, die Datenbearbeitung und ihre Rechte informiert sind. Es hier besteht eine umfassende Informationspflicht.

Als besonderer Schutz ist der in Absatz 2 der Regelung vorgesehene Schutz vor beruflichen Nachteilen hervorzuheben. Die Vorlage zu Art. 38a Abs. 2 StPG sieht vor: „Wer gutgläubig eine Meldung nach Absatz 1 oder eine Anzeige nach § 53 StPO erstattet oder wer als Zeuge aussagt, darf deswegen nicht in seiner beruflichen Stellung benachteiligt werden.“

Dieser Schutzes und die Kenntnis hiervon sind für die Hinweisgeber und Zeugen unabdingbar, da er von essentieller und existentieller Bedeutung ist. Diese Regelung wird von Seiten des PVL demzufolge sehr begrüßt und unterstützt.

5.

Eine Information umfasst auch die Information über den Verlauf und Abschluss im konkreten Fall. Nur dann können die Beteiligten ihre Rechte auch uneingeschränkt wahrnehmen. Auf der anderen Seite ist aber unbedingt der Schutz der Beteiligten zu garantieren. Sowohl Hinweisgeber als auch der/die Beschuldigte sowie Zeugen müssen darauf vertrauen können, dass ihre Identität vertraulich behandelt wird. Im Besonderen sollte die Identität des Hinweisgebers grundsätzlich nicht bekannt gegeben werden dürfen, vor allem nicht gegenüber der beschuldigten Person/Stelle. Die jetzige Vorlage schreibt richtiger Weise auch vor, dass „die Information (...) vertraulich“ zu behandeln ist. Allerdings regelt die Vorlage nicht, wie und mit welchen Massnahmen die Vertraulichkeit zu gewährleisten ist.

6.

Vertraulichkeit kann nur dann garantiert werden, wenn nur die notwendigen Informationen von möglichst wenigen Stellen erhoben und bearbeitet werden. Die Vorlage sieht jedoch eine Vielzahl von möglichen Meldestellen vor. Zwar ist zuzugeben, dass dies auf den ersten Blick im Sinne des Hinweisgebers ist, sich unter mehreren Stellen die für ihn/sie opportune Stelle aussuchen zu dürfen. Auf der anderen Seite aber überwiegen hier möglicherweise die Nachteile. Denn alle in der Vorlage zu Art. 38a StPG vorgesehenen Meldestellen müssen permanent über die entsprechende Sach- und Fachkompetenz und Ressourcen verfügen, um eine Meldung mit der erforderlichen Vertraulichkeit bearbeiten zu können; vor allem ist die Datensicherheit zu gewährleisten.

Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Wahlmöglichkeiten einzuschränken auf nur eine alternative Anlaufstelle für den Fall, dass die zunächst zuständige Stelle selbst von dem Vorfall betroffen wäre. Vielleicht wäre es auch eine Option, die nach Abs. 3 vorgesehene externe Beratungsstelle als Meldestelle vorzusehen. Hier dürften die erforderlichen Kompetenzen sicherlich vorausgesetzt werden.

7.

Die hier aufgeworfenen Fragen sind nach Ansicht des PVL alle regelungsbedürftig. Hierfür kämen mehrere Ansätze in Betracht. Den Informationspflichten könnte beispielsweise im Rahmen einer Art Datenschutzerklärung nachgekommen werden, die den Staatsangestellten nachweislich zur Kenntnis gebracht werden müsste. Es könnte ein internes Reglement erstellt werden, das - vergleichbar zu den LLV Reglementen zu Mobbing und sexuelle Belästigung – das Verfahren, etc. umfassend regelt. Die erforderlichen Ausführungsbestimmungen könnten aber auch im Rahmen der StPV näher geregelt werden. Insofern würde sich eine entsprechende Ergänzung der in Absatz 3 vorgesehenen Verordnungskompetenz anbieten, die sich nach dem vorliegenden Entwurf ausschliesslich auf die Bezeichnung der verwaltungsexternen Anlaufstellen beschränkt.

**Um sich alle Möglichkeiten zur Regelung der Ausführungsbestimmungen offen zu halten, regt der PVL daher an, in Absatz 3 der Vorlage zu Art. 38a StPG in Bezug auf das Meldesystem eine allgemeine Verordnungskompetenz vorzusehen.**

8.

In diesem Zusammenhang möchte der PVL die Schaffung einer weiteren Verordnungskompetenz anregen und zwar zu Art. 35 StPG, der die Mitwirkungsrechte der Staatsangestellten und des PVL regelt wie folgt:

*„1) Die Regierung informiert die Angestellten und den Personalverband umfassend und rechtzeitig über alle wichtigen Personalangelegenheiten.*

*2) Sie konsultiert den Personalverband insbesondere:*

*a) vor dem Erlass und der Änderung von Gesetzen, die für das Staatspersonal von besonderer Bedeutung sind;*

*b) vor dem Erlass und der Änderung von Ausführungsbestimmungen zu diesen Gesetzen;*

*c) vor der Schaffung und Änderung von Systemen zur Bearbeitung von Daten, die das Personal betreffen;*

d) vor einer beabsichtigten Übertragung von Teilen der Verwaltung an einen Dritten;

e) im Zusammenhang mit Fragen der Arbeitssicherheit und der Gesundheitsvorsorge.

3) Den Angestellten ist das Mitwirkungsrecht in allgemeinen Fragen der Gestaltung von Dienstverhältnissen zu gewährleisten. Sie nehmen dieses Recht durch den Personalverband und persönlich wahr.

4) Die Vertreterinnen und Vertreter des Personalverbandes dürfen während des Mandats und nach dessen Beendigung wegen Ausübung dieser Tätigkeit nicht benachteiligt werden.“

Wie die Vorlage zu Art. 38a StPG enthält auch Art. 35 StPG keinerlei Angaben darüber, wie das Informations- und Konsultationsverfahren auszugestalten ist. Darüber hinaus hat die Praxis gezeigt, dass eine Institutionalisierung des PVL dringend erforderlich ist, zum Beispiel durch Schaffung eines Sekretariats. Der PVL bittet daher um **Schaffung einer entsprechenden Verordnungskompetenz**, damit im Rahmen der StPV die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu Art. 35 StPV ergänzt werden können.

9.

Auf eine Stellungnahme zu den weiteren, abzuändernden Vorschriften gemäss Vorlage zum StPG sowie zum LVG, GOG und Lehrerdienstgesetz wird verzichtet, da es sich hierbei ausschliesslich um notwendige Anpassungen an die Verwaltungspraxis innerhalb der LLV und die Rechtsprechung des VGH handelt, die der Rechtsklarheit dienen.

Für weitere Informationen oder Erläuterungen steht Ihnen der Vorstand des PVL jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit den besten Grüßen,  
stellvertretend für den Vorstand des PVL



Thomas Klaus  
PVL-Präsident

|           |   |
|-----------|---|
| Beilagen: | keine                                       |
| Kopie an: | Regierungschef-StV. Dr. Thomas Zwiefelhofer |