

Vorgehensweise für die Meldung von Unregelmäßigkeiten (Whistleblowing) - Schutz der Bediensteten

Der Schutz des Bediensteten, der eine am Arbeitsplatz begangene gesetzwidrige Handlung melden, wurde durch Art. 54-bis des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 in italienisches Recht umgesetzt.

Kürzlich wurde der Art. 54-bis des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 durch das Gesetz Nr. 179 vom 30.11.2017 mit den „Bestimmungen zum Schutz der Personen, die Straftaten oder Unregelmäßigkeiten melden, die ihnen im Rahmen eines öffentlichen oder privaten Arbeitsverhältnisses zur Kenntnis gelangt sind“ geändert (veröffentlicht im Amtsblatt vom 14. Dezember 2017).

Der Schutz der Personen, die Unregelmäßigkeiten melden, liegt im Interesse der Rechtsordnung, um Korruption und Verwaltungsmisstände aufzudecken.

Eventuelle Meldungen sind an folgende Adresse zu übermitteln: segnalazioneinterna@merano.eu wie von der italienischen Antikorruptionsbehörde A.N.A.C. in der Entscheidung Nr. 6 vom 28. April 2015 angegeben, muss der Hinweisgeber wirksam vor diskriminierenden Maßnahmen geschützt werden.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass im April 2017 im Amtsblatt die Verordnungen veröffentlicht wurden, mit denen A.N.A.C. ihre Aufsichtstätigkeit [„in der Korruptionsrisikoprävention“](#), [„in der Nichterteilbarkeit und Unvereinbarkeit von Ämtern und über die Einhaltung der Verhaltensregeln vonseiten der öffentlichen Funktionsträger“](#) und [„bezüglich der Einhaltung der Verpflichtung zur Veröffentlichung gemäß gesetzesvertretendem Dekret Nr. 33/2013“](#) reglementiert.

Die Regelungen und Formulare für die Meldung sind über die oben genannten Links zugänglich.

Schließlich hat A.N.A.C. mit der Pressemitteilung vom 27. April 2017 den Interventionsumfang der Nationalen Antikorruptionsbehörde definiert und dabei die Fälle hervorgehoben, in denen der Meldung keine Aufsichts- oder Überwachungstätigkeiten folgen.

Whistleblower

Operative und organisatorische Vorgehensweise für die Handhabung von Meldungen über rechtswidriges Verhalten von Mitarbeitern oder Arbeitnehmern und Mitarbeitern von Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen liefern bzw. erbringen und Arbeiten zugunsten der Kurverwaltung Meran durchführen.

Inhalt

1. Premessa: il Contesto Normativo	4
2. Segnalazioni al RPCT	5
2.1 Oggetto della segnalazione	5
2.2 Procedura di gestione della denuncia	6
2.3 Condizioni di tutela.....	7
2.4 Segnalazioni anonime.....	8
2.5 Segnalazioni ordinarie	8
3. Segnalazione di misure discriminatorie o ritorsive	8
4. La responsabilità del segnalante	9
5. Disposizioni finali	9

1. Vorwort: Maßgeblicher Rechtsrahmen

Bekanntlich hat Art. 1 Abs. 51 des Gesetzes Nr. 190/2012 („Bestimmungen zur Verhütung und Ahndung der Korruption und der Illegalität in der öffentlichen Verwaltung“) das gesetzesvertretende Dekret Nr. 165/01 novelliert, das die Einführung von Artikel 54-bis mit dem Titel „Schutz des öffentlichen Bediensteten, der rechtswidrige Handlungen meldet“ vorsieht. Dadurch wurde eine besondere Maßnahme zur Förderung der Meldung unerlaubter Handlungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung in das italienische Rechtssystem eingeführt.

Artikel 54-bis (Schutz des öffentlichen Bediensteten, der rechtswidrige Handlungen meldet) des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001, geändert durch das jüngste Gesetz Nr. 179/2017, besagt Folgendes:

„1. Der öffentliche Bedienstete, der im Interesse der Integrität der öffentlichen Verwaltung dem in Artikel 1 Absatz 7 des Gesetzes Nr. 190 vom 6. November 2012 genannten Verantwortlichen für die Korruptionsrisikoprävention und Transparenz, der Nationalen Antikorruptionsbehörde (ANAC) oder der ordentlichen Gerichtsbehörde oder dem Rechnungshof rechtswidrige Handlungen meldet, von denen er im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses in Kenntnis gelangt ist, darf nicht bestraft, degradiert, entlassen, versetzt oder einer mittelbaren oder unmittelbaren diskriminierenden Behandlung ausgesetzt werden, die sich aus mit der Meldung zusammenhängenden Gründen auf die Arbeitsbedingungen auswirkt.“ (...) Und bestimmt außerdem:

„Die in diesem Artikel genannten Schutzmaßnahmen sind nicht gewährleistet, wenn auch bei einem erstinstanzlichen Urteil die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Whistleblowers für Verleumdung oder üble Nachrede oder in jedem Fall für Straftaten, die mit der in Absatz 1 genannten Meldung begangen wurden, also seine zivilrechtliche Haftung aus dem gleichen Grund in Fällen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit festgestellt wird“ (omissis).

Letztendlich wird die Regelung und der Schutz auch „.... auf Arbeitnehmer und Mitarbeiter von Unternehmen, die Waren oder Dienstleistungen liefern bzw. erbringen und Arbeiten zugunsten der öffentlichen Verwaltung durchführen“ erweitert.

Wie von der italienischen Antikorruptionsbehörde A.N.A.C. in der Entscheidung Nr. 6 vom 28. April 2015 angegeben, muss der Hinweisgeber wirksam vor diskriminierenden Maßnahmen geschützt werden.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass im April 2017 im Amtsblatt die Verordnungen veröffentlicht wurden, mit denen A.N.A.C. ihre Aufsichtstätigkeit „in der Korruptionsrisikoprävention“, „in der Nichterteilbarkeit und Unvereinbarkeit von Ämtern und über die Einhaltung der Verhaltensregeln vonseiten der öffentlichen Funktionsträger“ und „bezüglich der Einhaltung der Verpflichtung zur Veröffentlichung gemäß gesetzesvertretendem Dekret Nr. 33/2013“ reglementiert.

Schließlich hat A.N.A.C. mit der Pressemitteilung vom 27. April 2017 den Interventionsumfang der Nationalen Antikorruptionsbehörde definiert und dabei die Fälle hervorgehoben, in denen der Meldung keine Aufsichts- oder Überwachungstätigkeiten folgen.

2. Meldungen an den AKBT

Was die Empfänger der Meldung betrifft, so sieht die geltende Gesetzgebung vor, dass der Hinweisgeber, wenn er nicht an die Justizbehörde, den Rechnungshof oder die A.N.AC. berichtet, „an seinen unmittelbaren Vorgesetzten berichtet“.

In der vorgenannten Bestimmung Nr. 6/2015 weist ANAC darauf hin, dass die Meldung zur Gewährleistung eines besseren Schutzes der Geheimhaltung der Identität des Whistleblowers innerhalb der Körperschaft, der er angehört, zur Einleitung ihrer Abwicklung an den Antikorruptionsbeauftragten der zugehörigen Einrichtung gesendet werden muss, was bei der Kurverwaltung Meran dem Vorsitzenden entspricht.

2.1 Gegenstand der Meldung

Die unerlaubten Handlungen, die Gegenstand einer schutzwürdigen Meldung sind, umfassen:

- die Gesamtheit der Verbrechen gegen die öffentliche Verwaltung, die im 2. Titel 1. Abschnitt des Strafgesetzbuchs geregelt werden (z. B. Amtsunterschlagung, Erpressung im Amt, missbräuchliche Verleitung dazu, Vorteile zu gewähren oder zu versprechen, Amtsmissbrauch, Bestechung durch Amtsausübung, Bestechung wegen Amtsvergehens und durch Bestechung im Bereich der Rechtspflege, die jeweils durch die Art. 314, 317, 319-quater, 323, 318, 319 und 319-ter des ital. Strafgesetzbuchs geregelt sind),
- die Situationen, in denen im Rahmen der Verwaltungstätigkeit festgestellt wird, dass eine Person die ihr übertragenen Befugnisse zur Erlangung von persönlichen Vorteilen missbraucht und
- jene Situationen, in denen sich – unabhängig von der strafrechtlichen Relevanz – aus der Nutzung der übertragenen Befugnisse zu privaten Zwecken Missstände in der Verwaltung ergeben, das heißt, in denen die Verwaltungshandlung ab externo „befleckt“ wird. Beispielsweise sei an folgende Fälle zu denken:
 - Vetternwirtschaft,
 - nicht durchschaubare Personaleinstellungen,
 - Verschwendungen,
 - wiederholte Nichteinhaltung von Verfahrensfristen,
 - Regelwidrigkeiten in der Buchhaltung,
 - unwahre Erklärungen,
 - Verletzung der Umweltbestimmungen.

Das gemeldete unerlaubte Verhalten muss sich jedoch auf Situationen oder Ereignisse beziehen, von denen die Person (Arbeitnehmer oder externer Mitarbeiter) direkt „**aufgrund des Arbeitsverhältnisses**“ Kenntnis erlangt hat, und umfasst daher auf jeden Fall Umstände, die aufgrund des ausgeübten Amtes bekannt wurden, aber auch die Nachrichten, die anlässlich und/oder aufgrund der Ausübung von Arbeitsaufgaben, wenn auch zufällig, bekannt wurden.

Das Whistleblowing betrifft keine Beschwerden des Hinweisgebers persönlicher Art, die entsprechend der normalen Arbeitskanäle und hierarchischen Beziehungen abzuwickeln sind. Mit anderen Worten darf der Hinweisgeber die betreffende Institution nicht für rein persönliche Zwecke oder zur Geltendmachung von Ansprüchen oder Vergeltungsmaßnahmen nutzen, die unter die allgemeineren Regelungen des Arbeitsverhältnisses oder unter die Beziehungen zum unmittelbaren Vorgesetzten oder zu Kollegen fallen, für die auf die normale Verwaltung von Arbeitsverhältnissen Bezug genommen werden muss.

2.2 Vorgehensweise in der Abwicklung der Meldung

Der interne oder externe „Hinweisgeber“ ist verpflichtet, alle Elemente anzugeben, die es den zuständigen Stellen und insbesondere dem AKBT ermöglichen, die notwendigen und geeigneten Kontrollen durchzuführen, um die Begründetheit der gemeldeten Tatsachen zu überprüfen.

Zu diesem Zweck müssen die Meldungen mindestens folgende Angaben enthalten:

- a) Vor- und Nachname des Hinweisgebers („Whistleblower“);
- b) Datum und/oder Zeitdauer des Auftretens des Sachverhalts;
- c) Ort des Auftretens des Sachverhalts;
- d) eine Beurteilung des Sachverhalts durch den Hinweisgeber, von dem er glaubt, dass die begangenen Handlungen oder Unterlassungen unter folgende Beschreibung fallen:
 - strafrechtlich relevant;
 - unter Verstoß gegen die Verhaltenskodizes oder andere Bestimmungen begangen, die mit Disziplinarmaßnahmen geahndet werden können;
 - können der öffentlichen Verwaltung oder den Gästen finanziellen Schaden zufügen;
 - imageschädigend;
- e) Beschreibung des Sachverhalts;
- f) Autor des Tatbestands;
- g) ggf. weitere Personen, die den Tatbestand kennen und/oder in der Lage sind, darüber zu berichten;
- h) eventuelle Anhänge zur Untermauerung der Meldung;
- i) jede weitere Information, die für die Bestätigung des Bestehens der gemeldeten Tatsachen nützlich sein kann.

Zu diesem Zweck hat die Kurverwaltung ein Meldeformular erstellt und eine spezielle E-Mail-Adresse eingerichtet, die nur vom AKBT unter segnalazioneinterna@merano.eu eingesehen wird. Diese E-Mail-Adresse ist vom „Hinweisgeber“ zu verwenden, um das Formular zu übermitteln, das von der Website der Kurverwaltung im Bereich „Transparente Verwaltung“ - Unterabschnitt „Sonstige Inhalte - Whistleblower“ heruntergeladen werden kann. Alternativ dazu kann der Hinweisgeber die Meldung auch persönlich verfassen und in Anwesenheit des Antikorruptionsbeauftragten schriftlich formalisieren, der in diesem Fall eine von ihm zum Empfang unterschriebene Fotokopie ausstellt.

Nur der „AKBT“ kann mit vertraulichen und persönlichen Zugangsdaten auf die elektronisch übermittelten Meldungen zugreifen. Die erhaltene Meldung wird vertraulich protokolliert und in Übereinstimmung mit dem Gesetz aufbewahrt, um ein Höchstmaß an Sicherheit, Vertraulichkeit und Anonymität zu gewährleisten.

Die Daten werden in Übereinstimmung mit dem Gesetz und für den erforderlichen Zeitraum gespeichert. Sollte es sich um Dokumente in Papierform handeln, werden diese in einem speziellen, verschlossenen Schrank im Büro des „AKBT“ aufbewahrt, der nur für diesen zugänglich ist.

Die Beurteilung durch den AKBT muss innerhalb von höchstens **60 Tagen ab der Übermittlung oder Aushändigung** der Meldung abgeschlossen werden. Nach Beendigung der Untersuchung ist dem Hinweisgeber ein Feedback zu geben.

2.3 Schutzbedingungen

Der Bedienstete/Mitarbeiter, der ein illegales Verhalten meldet, wird von nachteiligen Folgen im Disziplinar- und/oder Vertragsbereich frei gehalten und bei der Ergreifung von „direkten oder indirekten diskriminierenden Maßnahmen, die sich aus Gründen, die direkt oder indirekt mit der Meldung zusammenhängen, auf die Arbeitsbedingungen auswirken“ geschützt.

Die Vorschrift dient im Wesentlichen dem Schutz des Bediensteten/Mitarbeiters, der aufgrund seiner Meldung Gefahr läuft, dass seine Arbeitsbedingungen beeinträchtigt werden. Gegen ihn dürfen keine disziplinarischen, vertraglichen oder im Allgemeinen organisatorischen Maßnahmen ergriffen werden, die direkte oder indirekte negative Auswirkungen auf seine Arbeitsbedingungen haben könnten.

Wie von Art. 54-bis Abs. 1 des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vorgesehen, wird die Identität des Whistleblowers geheim gehalten.

Im Sinne von Absatz 3 Art. 54-bis des gesetzvertretenden Dekrets Nr. 165/2001:

- fällt die Identität des Hinweisgebers im Rahmen des Strafverfahrens und innerhalb der in Artikel 329 der Strafprozessordnung festgelegten Bedingungen und Grenzen unter die Geheimhaltungspflicht;
- darf die Identität des Hinweisgebers im Rahmen des Verfahrens vor dem Rechnungshof bis zum Ende der Beweisaufnahme nicht bekannt gegeben werden;
- darf die Identität des Hinweisgebers im Rahmen des Disziplinarverfahrens **nicht preisgegeben werden**, wenn die Anschuldigung auf getrennten und zusätzlich zur Meldung veranstalteten Untersuchungen beruht, auch wenn diese auf die Meldung hin veranlasst wurden. Sollte die Vorhaltung ganz oder teilweise auf der Meldung beruhen und die Kenntnis der Identität des Whistleblowers für die Verteidigung des Angeklagten unerlässlich sein, darf die Meldung nur dann für Disziplinarverfahren verwendet werden, wenn **der Whistleblower der Offenlegung seiner Identität zustimmt**.

Daher sind die Personen, die die Meldung unabsichtlich erhalten oder auch nur an der Verwaltung der Meldung beteiligt sind, dazu verpflichtet, die Vertraulichkeit dieser Informationen zu wahren. Im Falle von außenstehenden Personen muss deren Geheimhaltungspflicht durch geeignete Verträge gewährleistet sein. Die Verletzung der Geheimhaltungspflicht bewirkt die disziplinarrechtliche und/oder vertragliche Haftung, unbeschadet weiterer, von Gesetz Nr. 179/2017 vorgesehenen Haftungsformen.

Die Meldung wird, wie in Art. 54-bis Abs. 4 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vorgesehen, sowohl dem administrativen als auch dem allgemeinen Zugang entzogen.

2.4 Anonyme Meldungen

Anonyme Meldungen, bei denen keine unmissverständliche Identifizierung des Verfassers möglich ist, bleiben generell unberücksichtigt.

Eine Ausnahme kann für Meldungen von besonders schwerwiegenden Tatsachen mit ausreichend detailliertem, qualifiziertem und fundiertem Inhalt gemacht werden.

Mit anderen Worten fallen anonyme Berichte auf ausdrücklichen Wunsch des Gesetzgebers nicht in den Anwendungsbereich der in Art. 54-bis des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 genannten Schutzmaßnahmen.

Tatsache ist, dass jeder, der eine Meldung erhält, die im Verhaltenskodex der Kurverwaltung beschriebenen Regeln einhalten muss.

Dennoch können solche anonymen Meldungen an die E-Mail-Adresse segnalazioneinterna@merano.eu gesendet werden.

2.5 Ordnungsgemäße Meldungen

Der AKBT berücksichtigt auch Meldungen, die in einer anderen Weise als der unter Punkt Nr. 2 vorgesehenen übermittelt wurden.

Tatsächlich können Anzeigen und Meldungen gemäß den Bestimmungen des geltenden Verhaltenskodex in jeglicher Form auch an den unmittelbaren Vorgesetzten gerichtet werden. Der Verantwortliche, der die Meldung erhält, wird sich darum kümmern, die Bestimmungen des Kodex zu befolgen und die Meldung schließlich dem AKBT zu übermitteln.

In Bezug auf den Inhalt der Meldungen gelten die in den vorstehenden Punkten enthaltenen Bestimmungen.

Im Falle von nicht anonymen Meldungen müssen der Verantwortliche, der die Meldung erhält, und der AKBT für die Identität des Hinweisgebers ein Vertraulichkeitsniveau gewährleisten, das nicht niedriger ist als das des Whistleblowers.

3. Meldung von diskriminierenden oder vergeltenden Maßnahmen

Der Bedienstete, der im Interesse der Integrität der öffentlichen Verwaltung der Gerichtsbehörde, dem Rechnungshof, der Nationalen Antikorruptionsbehörde (ANAC) oder dem „Verantwortlichen“ rechtswidrige Handlungen meldet, von denen er im Rahmen seines Arbeitsverhältnisses in Kenntnis gelangt ist, darf nicht bestraft, degradiert, versetzt, entlassen oder einer diskriminierenden Behandlung ausgesetzt werden, die sich aus mit der Meldung zusammenhängenden Gründen direkt oder indirekt auf die Arbeitsbedingungen auswirkt (Art. 54-bis Absatz 1 gesetzesvertretendes Dekret Nr. 165/2001).

Die Ergreifung von Maßnahmen, die als Vergeltungsmaßnahmen gegen den internen/externen Hinweisgeber angesehen werden, wird der ANAC in jedem Fall von der betreffenden Person oder von den repräsentativsten Gewerkschaftsorganisationen der Verwaltung, in der diese Maßnahmen getroffen wurden, mitgeteilt. ANAC unterrichtet das „Dipartimento della Funzione Pubblica“ des Präsidiums des Ministerrates oder andere Garantie- oder Regulierungsstellen über alle Tätigkeiten und Maßnahmen, die in ihre Zuständigkeit fallen.

Stellt ANAC diskriminierende Maßnahmen fest, kann die für die Ergreifung dieser Maßnahmen verantwortliche Person mit den in Artikel 54-bis Absatz 6 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 vorgesehenen Sanktionen bestraft werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass es in der Verantwortung der öffentlichen Verwaltung liegt, auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen nachzuweisen, dass die diskriminierenden oder vergeltenden Maßnahmen gegen den Hinweisgeber durch Gründe motiviert sind, die nichts mit der Meldung zu tun haben. Diskriminierende oder vergeltende Handlungen der Verwaltung sind null und nichtig.

Der ÖBPB fördert zum Schutz von Hinweisgebern und des öffentlichen Interesses wirksame Kommunikations- und Schulungsinitiativen über die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Meldung von rechtswidrigen Handlungen, und zwar im Rahmen von Schulungen zur öffentlichen Ethik und zum Verhaltenskodex für öffentliche Bedienstete.

4. Verantwortlichkeit des Hinweisgebers

Der Schutz des Hinweisgebers, der eine bedeutende Schutzmaßnahme zur Bekämpfung der Entstehung eines Unterlassungs- und/oder Kollisionsklimas darstellt, ist nicht gewährleistet, wenn auch bei einem erstinstanzlichen Urteil die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Hinweisgebers selbst für Verleumdung oder üble Nachrede oder in jedem Fall für Straftaten, die mit der in Art. 54-bis Absatz 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 165/2001 genannten Meldung begangen wurden, also wenn seine zivilrechtliche Haftung aus dem gleichen Grund in Fällen von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit festgestellt wird.

Für den Fall, dass die Meldung aufgrund interner Kontrollen als bösgläubig und ohne jede Grundlage resultiert, werden Klagen für die disziplinar- oder strafrechtliche Haftung des Hinweisgebers in Erwägung gezogen, es sei denn, dieser liefert keine weiteren Elemente zur Unterstützung seiner Meldung.

5. Schlussbestimmungen

Die in diesem Dokument beschriebene Vorgehensweise für das Whistleblowing sowie die Schutzprofile des Whistleblowers und die Formen der Verbindung mit anderen Beschwerdestellen können gegebenenfalls überarbeitet werden, sofern dies erforderlich ist und die ANAC-Richtlinien, auf die im Gesetz Nr. 179/2017 Bezug genommen wird, eine Anpassung vorsehen.