

Obligationenrecht

Löchriger Schutz für Whistleblower

Jan Flückiger, Bern 23.12.2014



Mit der Revision des Obligationenrechts wird Whistleblowern der Gang an die Öffentlichkeit praktisch verunmöglicht. Ein Arbeiter an der Fassade des Bundeshauses. (Bild: Peter Schneider / Keystone)

Mitarbeiter des Bundes können seit 2011 anonym auf Missstände aufmerksam machen. Für Angestellte privater Firmen soll dies nicht gesetzlich verankert werden. Kritiker sprechen von einem Rückschritt.

Treten in einer Firma oder in der Verwaltung Missstände auf, kommt Leuten, die Alarm schlagen – so genannten Whistleblowern –, grosse Bedeutung zu. Beim Insieme-Debakel hatte ein Whistleblower die Nichtbeachtung gesetzlicher Vorschriften bei der Beschaffung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) gemeldet, was schliesslich zu einem Strafverfahren gegen den zuständigen Beamten führte. Auch bei den Missständen bei der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und bei unrechtmässigen Beschaffungen im Bundesamt für Migration hatten Whistleblower bei der EFK Alarm geschlagen.

Dies sind nur drei von unzähligen Beispielen, mit denen die Whistleblowing-Stelle der EFK in jüngster Vergangenheit konfrontiert wurde. Allein im vergangenen Jahr hat sie rund 80 Meldungen erhalten. Seit 2011 ist ein neuer Gesetzesartikel im Bundespersonalgesetz in Kraft, welcher es sämtlichen Angestellten der Bundesverwaltung erlaubt, sich an die EFK zu wenden. Wichtiger Punkt dabei: Die Vertraulichkeit wird gewährleistet. Mitarbeitende müssen keine Kündigung fürchten. Auch anonyme Meldungen sind möglich.

Teil des Risikomanagements

«Höchstens 20 bis 30 Prozent der Hinweise erfolgen anonym», sagt Eric-Serge Jeannot, seit einem Jahr zuständig für die Whistleblowing-Stelle der EFK. Die meisten Leute stünden gerne mit Namen hin, wenn sie dazu beitragen könnten, Missstände aufzudecken. Anonyme Meldungen seien schwieriger zu handhaben, weil man mit dem Whistleblower keinen Kontakt aufnehmen könne, um den Sachverhalt zu prüfen.

Je nach Sachlage nimmt sich die EFK selber des Falls an und startet eine Überprüfung des betroffenen Bereichs. Bei strafrechtlich relevanten Fällen werde die Bundesanwaltschaft einbezogen, welche gegebenenfalls Anzeige erstatte. In weniger gravierenden Fällen dienen Hinweise für das interne Risikomanagement. So könne ein Bundesamt etwa mittelfristig Ziel einer Untersuchung werden, wenn sich entsprechende Hinweise häuften.

Das Whistleblowing-System der Bundesverwaltung scheint sich also zu bewähren. Auch einige bundesnahe Betriebe, wie die Post, sowie grössere Firmen wie etwa ABB, Nestlé und Novartis kennen ähnliche Systeme. Vor knapp einem Monat hat der bundeseigene Rüstungskonzern Ruag die Schaffung einer Whistleblowing-Stelle angekündigt. Dies nicht etwa auf Druck von aussen, wie Ruag-Pressesprecher Jiri Pauker betont, sondern als freiwillige Massnahme und Teil des Risikomanagements. «Unser Ziel ist es, Vertrauen und Glaubwürdigkeit der Ruag zu stärken, sowohl gegenüber unseren Geschäftspartnern als auch gegen aussen», so Paukert.

Was bei grösseren Firmen längst gang und gäbe ist, kennen viele kleinere Firmen allerdings noch nicht. Oft gibt es zwar interne Ombudsstellen, die aber personell eng mit der Geschäftsleitung verknüpft sind. Vertraulichkeit ist dort schwer zu gewährleisten.

Aus diesem Grund hatte alt Nationalrat Remo Gysin (sp.) bereits 2003 per Motion eine neue Gesetzesgrundlage gefordert, welche Whistleblowern einen «effektiven Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und weiterer Diskriminierung» garantiert. Die Motion wurde von beiden Kammern des Parlamentes überwiesen, und der Bundesrat hat eine entsprechende Revision des Obligationenrechts ausgearbeitet, die vom Ständerat bereits behandelt wurde.

Während der Schweizerische Arbeitgeberverband die Vorlage unterstützt, wird sie von Transparency International Schweiz stark kritisiert. Der Vorwurf: Das Gesetz setze den Whistleblowern zu enge Grenzen. So müssen Missstände zwingend zuerst intern gemeldet werden. Erst wenn der Arbeitgeber nach einer Meldung innerhalb von 60 Tagen «keine oder offensichtlich ungenügende Massnahmen» zur Klärung des Sachverhalts ergreift, darf der Whistleblower seine Meldung an eine Behörde weiterleiten. Nur in Ausnahmefällen kann er direkt an die Behörden gelangen.

«Politik hinkt hinterher»

Schwerer wiegt allerdings, dass dem Whistleblower der Gang an die Öffentlichkeit praktisch verwehrt wird. Falls die zuständige Behörde den Whistleblower innerhalb von 14 Tagen über das weitere Vorgehen informiert, sind diesem die Hände gebunden – selbst wenn die Behörde aus seiner Sicht nicht angemessen reagiert. «Dies ist ein klarer Rückschritt gegenüber heute», sagt der Jurist und Journalist Dominique Stöbel. Denn gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts dürfe ein Arbeitnehmer durchaus an die Medien gelangen, «wenn die Behörde untätig bleibt – und wenn es die Umstände rechtfertigen» (BGE 127 III 310). Diese Auslegung unterstützt auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (Fall Heinisch , Juli 2011).

Der zweite Kritikpunkt: Der Ständerat hat sich gegen die Möglichkeit anonymer Meldungen ausgesprochen. «Damit hinkt die Politik der Realität hinterher», sagt Zora Ledergerber, die zum Thema Whistleblowing dissertiert hat. «Anonyme Meldungen gehören bei grösseren Firmen zum Standard.» Meist würden die Whistleblower ihre Identität preisgeben, sobald sie Vertrauen in die Whistleblowing-Stelle gefasst hätten.

Mittlerweile hat Ledergerber eine eigene Firma und bietet eine Software für unternehmensinterne Meldestellen an. Damit wird unter anderem die Kontaktaufnahme mit anonymen Whistleblowern ermöglicht – mittels einer eigens generierten Mailbox. Die Post benutzt dieses System bereits, und auch die Ruag wird es verwenden.

Die Kritiker der Reform hoffen nun auf den Nationalrat. Im November hat dessen Rechtskommission das Geschäft behandelt. Sie beantragt eine Rückweisung an den Bundesrat – allerdings nur mit dem Auftrag, das Gesetz «verständlicher und einfacher» zu formulieren.